Prof. em. Dr. Wolfgang Heinz
Lehrstuhl für Kriminologie und Strafrecht
Universität Konstanz · Fachbereich Rechtswissenschaft
Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaftliche Sektion
Universitätsstraße 10 · Fach D 119
D 78457 KONSTANZ
E-Mail: wolfgang.heinz@uni-konstanz.de
Web: https://www.jura.uni-konstanz.de/heinz/

Sekundäranalyse empirischer Untersuchungen zu jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen, deren Anwendungspraxis, Ausgestaltung und Erfolg

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz

Kapitel IX: Handlungsempfehlungen

Prof. em. Dr. Wolfgang Heinz
Universität Konstanz

Konstanz, August 2019

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis ..... **II**
Tabellenverzeichnis ..... **V**
Abkürzungsverzeichnis ..... **VI**
IX. Handlungsempfehlungen **2155**

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis ..... **II**

Tabellenverzeichnis ..... **V**

Abkürzungsverzeichnis ..... **VI**

IX. Handlungsempfehlungen **2155**

1. Vorschläge zur Reform des Jugendstrafrechts zwischen Visionen zum straffreien Umgang mit delinquenten jungen Menschen und einer Kriminalpolitik kleiner, als umsetzbar eingeschätzter Schritte 2155
2. Adressaten von Defizitfeststellungen und Handlungsempfehlungen 2166
3. Stand der empirischen Forschung zur Anwendungspraxis, Ausgestaltung und insbesondere zum Erfolg von jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen - zentrale Befunde 2167
   - 3.1 Bestandsaufnahme und Defizitfeststellung 2167
   - 3.2 Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Erkenntnismittel 2169
     - 3.2.1 Erkenntnismittel für die Analyse von Jugendkriminalität und jugendkriminalrechtlicher Sanktionierungspraxis 2169
       - 3.2.1.1 Defizitanalyse der statistischen Erkenntnismittel hinsichtlich (Jugend-)Kriminalität 2169
       - 3.2.1.2 Handlungsempfehlungen 2173
     - 3.2.2 Erkenntnismittel für die Analyse der jugendkriminalrechtlichen Sanktionierungspraxis 2174
       - 3.2.2.1 Defizitanalyse für die Analyse der Sanktionierungspraxis 2174
       - 3.2.2.2 Handlungsempfehlungen 2179
     - 3.2.3 Erkenntnismittel für die Wirkung jugendkriminalrechtlicher Maßnahmen 2182
       - 3.2.3.1 Anforderungen an valide Wirkungsforschung 2182
       - 3.2.3.2 Handlungsempfehlungen 2183
4. Jugendkriminalrechtliche Sanktionierungspraxis im Vergleich mit dem Allgemeinen Strafrecht 2184
   - 4.1 Spezialpräventives Ziel der jugendkriminalrechtlichen Sanktionierungspraxis 2184
   - 4.2 Umsetzung des spezialpräventiven Ziels der jugendkriminalrechtlichen Sanktionierungspraxis - Bestandsaufnahme und Defizitanalyse 2185
   - 4.3 Handlungsempfehlungen 2191
5. Jugendkriminalrechtliche Sanktionierungspraxis im regionalen Querschnittsvergleich 2195
   - 5.1 Bestandsaufnahme und Defizitfeststellung 2195
   - 5.2 Handlungsempfehlungen 2197
6. Anwendungspraxis des JGG - ausgewählte Bereiche 2197
   - 6.1 Bedingte Strafmündigkeit (§ 3 JGG) bzw. Bestrafungsmündigkeit 2197
     - 6.1.1. Bestandsaufnahme 2197
     - 6.1.2. Reformvorschläge 2198
     - 6.1.3 Handlungsempfehlungen 2203

6.2 Einbeziehung der Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht sowie einer möglichen Erstreckung auf Jungerwachsene ... 2203
6.2.1 Bestandsaufnahme ... 2203
6.2.2 Reformvorschläge ... 2205
6.2.2.1 Reformvorschläge hinsichtlich Heranwachsender (18- bis unter 21-Jährige) ... 2205
6.2.2.2 Reformvorschläge hinsichtlich Jungerwachsener (21- bis unter 25-Jährige) ... 2206
6.2.3 Handlungsempfehlungen ... 2208
6.3 Untersuchungshaft und ihre Alternativen ... 2209
6.3.1 Bestandsaufnahme ... 2209
6.3.2 Reformvorschläge ... 2210
6.3.3 Handlungsempfehlungen ... 2212
7. Anwendungspraxis jugendkriminalrechtlicher Sanktionen ... 2213
7.1 Das jugendkriminalrechtliche Instrumentarium auf dem Prüfstand der empirischen Wirkungsforschung ... 2213
7.1.1 Stand der Forschung in Deutschland ... 2213
7.1.1.1 Bestandsaufnahme ... 2213
7.1.1.2 Reformvorschläge ... 2215
7.1.1.3 Handlungsempfehlungen ... 2217
7.1.2 Diversion ... 2218
7.1.2.1 Forschungsstand ... 2218
7.1.2.2 Reformvorschläge ... 2220
7.1.2.3 Handlungsempfehlungen ... 2226
7.1.3 Täter-Opfer-Ausgleich ... 2228
7.1.3.1 Forschungsstand ... 2228
7.1.3.2 Reformvorschläge ... 2229
7.1.3.3 Handlungsempfehlungen ... 2232
7.1.4 Formelle ambulante Sanktionen nach JGG ... 2232
7.1.4.1 Forschungsstand ... 2232
7.1.4.2 Reformvorschläge ... 2236
7.1.4.3 Handlungsempfehlungen ... 2245
7.1.5 Stationäre Sanktionen nach JGG ... 2248
7.1.5.1 Jugendarrest ... 2248
7.1.5.1.1 Forschungsstand ... 2248
7.1.5.1.2 Reformvorschläge ... 2250
7.1.5.1.3 Handlungsempfehlungen ... 2253
7.1.5.2 Jugendstrafe ... 2254
7.1.5.2.1 Forschungsstand ... 2254
7.1.5.2.2 Reformvorschläge ... 2258
7.1.5.2.3 Handlungsempfehlungen ... 2269
8. Freiheitsentziehende Maßregeln der Besserung und Sicherung ... 2271
8.1 Forschungsstand ... 2271
8.2 Reformvorschläge ... 2272
8.3 Handlungsempfehlungen ... 2273
9. Umsetzung des Beschleunigungsgebots im Jugendstrafverfahren ... 2273

9.1 Forschungsstand 2273
9.2 Reformvorschläge 2274
9.3 Handlungsempfehlungen 2274
10. Zusammenfassung 2275

Tabellenverzeichnis

Tabelle 198: Maryland Scale of Scientific Methods.....2183

Abkürzungsverzeichnis

1. JGGÄndG	Erstes Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes vom 30.8.1990 (BGBl. I, S. 1853)
2. JGGÄndG	Zweites Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes und anderer Gesetze vom 13.12.2007 (BGBl. I, S. 2894)
aaO.	am angegebenen Ort
a.F.	alte Fassung
aA	andere Auffassung
Abb.	Abbildung
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
Abs.	Absatz
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AG	Amtsgericht
AIB	Ambulante Intensive Begleitung
AK	Arbeitskreis
AL	alte Länder (=westdeutsche Bundesländer)
allg. StR	allgemeines Strafrecht
Alt.	Alternative
ABl.	Amtsblatt
ÄndG	Änderungsgesetz
Anm.	Anmerkung (in zitierten Werken)
AQ	Aufklärungsquote
Art.	Artikel
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
AT	Allgemeiner Teil
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz (m.W.z. 1.1.2005 ersetzt durch das Aufenthaltsgesetz)
BB	Brandenburg
Bd., Bde	Band, Bände
BE	Berlin
BezE	Bezugsentscheidung
Bew.	Bewährung
BewHi	Bewährungshilfe; Zeitschrift für Bewährungshilfe, Gerichts- und Straffälligenhilfe (zit. nach Jahr und Seite)
BewHiStat	Bewährungshilfestatistik
BGBl I	Bundesgesetzblatt Teil 1
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen (zit. nach Band und Seite)
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BRD	Bundesrepublik Deutschland

BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
b.u.	bis unter
Bund-Länder-AG	Bund-Länder-Arbeitsgruppe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des BVerfG (zit. nach Band und Seite)
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BZR	Bundeszentralregister
BZRG	Gesetz über das Zentralregister und des Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DBH	Deutsche Bewährungshilfe
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DeGEval	Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V.
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe
DIJuF	Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) e. V.
Diss.	Dissertation
DJ	Deutsche Justiz (zit. nach Jahr und Seite)
DJT	Deutscher Juristentag
DJGT	Deutscher Jugendgerichtstag
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DRiZ	Deutsche Richterzeitung (zit. nach Jahr und Seite)
drgl.	dergleichen
Drs.	Drucksache
Dt., dt.	deutsch
DVJJ	Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V.
DVJJ-Journal	Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendgerichtshilfe. Mitgliederrundbrief der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V. (zit. nach Jahr und Seite), ab H. 2, 2003: ZJJ.
e.V.	eingetragener Verein
ed., eds	editor(s)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EGWStG	Einführungsgesetz zum Wehrstrafgesetz
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ERJOSSM	European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions and Measures (Europäische Grundsätze für die von Sanktionen oder

	Maßnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter/Straftäterinnen) vom 05.11.2008
erw.	erweitert
et. al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FDZ	Forschungsdatenzentrum bzw. Forschungsdatenzentren
f., ff.	folgende, fortfolgende
FE	Folgeentscheidung
FG	früheres Bundesgebiet (Bundesrepublik Deutschland nach dem Gebietsstand bis zum 3. Oktober 1990).
Fn.	Fußnote (im Gutachten)
FS	Forum Strafvollzug (bis 2006 Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe)
GA	Goltdammer's Archiv für Strafrecht (zit. nach Jahr und Seite)
GBl	Gesetzblatt
gem.	gemäß
Gem. RdErl	Gemeinsamer Runderlass
GerHi	Gerichtshilfe
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GMBl	Gemeinsames Ministerialblatt
GS	Gedächtnisschrift
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
H.	Heft
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
Hj.	Halbjahr
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
Hs	Halbsatz
Hwde	Heranwachsende (18 bis unter 21 Jahre)
HZ	Häufigkeitszahl (pro 100.000 der alters- und geschlechtsgleichen Wohnbevölkerung)
HzE	Hilfen zur Erziehung
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
insb.	insbesondere
insg.	insgesamt
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne

idF	in der Fassung
insb.	insbesondere
JA	Jugendamt
JAA	Jugendarrestanstalt
JAAen	Jugendarrestakten
JAGO	Jugendarrestgeschäftsordnung
JAVollzO	Verordnung über den Vollzug des Jugendarrestes (Jugendarrestvollzugsordnung – JAVollzO)
JBl.	Justizblatt
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JGGÄndG	Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes
JGG a.F.	Jugendgerichtsgesetz i.d.F. bis zum 31.12.2007
JGG n.F.	Jugendgerichtsgesetz i.d.F. ab 01.01.2008
JGH	Jugendgerichtshilfe
JMBl.	Justizministerialblatt
JR	Juristische Rundschau (zit. nach Jahr und Seite)
jur. Diss.	Juristische Dissertation
JVA	Justizvollzugsanstalt
JAVollzO	Jugendarrestvollzugsordnung
JungErw	Jungerwachsene (21 bis unter 25 Jahre)
JuS	Juristische Schulung (zit. nach Jahr und Seite)
JVollzGB	Gesetzbuch über den Justizvollzug in Baden-Württemberg (Justizvollzugsgesetzbuch)
JW	Juristische Wochenschrift (zit. nach Jahr und Seite)
JWG	Gesetz für Jugendwohlfahrt
JZ	Juristenzeitung (zit. nach Jahr und Seite)
k.A.	keine Angaben
KBZ	Kriminalitätsbelastungszahl (polizeilich registrierte Fälle pro 100.000 der Wohnbevölkerung)
KFN	Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen
KICK	Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz KICK)
KJHG	Gesetz zur Neuregelung des Kinder- u. Jugendhilferechts (Kinder- u. Jugendhilfegesetz) – SGB VIII
KPJ	Kriminalpädagogisches Jugendprojekt
KPS	Kriminalpädagogisches Schülerprojekt
KrimJ	KrimJ (zit. nach Jahr und Seite)
KrimPäd	KrimPäd
KrimZ	Kriminologische Zentralstelle (Wiesbaden)
KV	Körperverletzung
KZfSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
LG	Landgericht
LKA	Landeskriminalamt
LT	Landtag
MaßrVollzStat	Maßregelvollzugsstatistik
max.	maximal
MinBl.	Ministerialblatt

Mio	Millionen
MIT	Mehrfach- und Intensivtäter
MPI	Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i.Br.
MRV	Maßregelvollzug
MSchrKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (zit. nach Jahr und Seite) 1904-1936: Monatsschrift für Kriminalpsychologie und Strafrechtsreform 1937-1944: Monatsschrift für Kriminalbiologie und Strafrechtsreform
Mte	Monate
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit (weiteren) Nachweisen
m.W.v.	mit Wirkung vom
NAM	Neue Ambulante Maßnahmen nach dem JGG (Betreuungsweisung, soziale Trainingskurse, Täter-Opfer-Ausgleich, gemeinnützige Arbeit)
NCVS	National Crime Victimization Survey (USA)
n.F.	Neue Folge, neue Fassung
NI	Niedersachsen
NJW	Neue juristische Wochenschrift (zit. nach Jahr und Seite)
NK	Neue Kriminalpolitik (zit. nach Jahr und Seite)
NL	neue Länder (=ostdeutsche Bundesländer)
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht (zit. nach Jahr und Seite)
NW	Nordrhein-Westfalen
öJBl	Österreichische Juristische Blätter
OLG	Oberlandesgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz Reichsjugendwohlfahrtsgesetz
PAD	Personenauskunftsdatei
PflVG	Gesetz über die Pflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter (Pflichtversicherungsgesetz)
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik (Jahresberichte werden nicht nach dem Jahr der Veröffentlichung, sondern nach dem Berichtsjahr zitiert)
Pkte	Punkte (z.B. %-Pkte)
PSB	Periodischer Sicherheitsbericht
RatSWD	Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten
RD	Rückfalldefinition
rd.	rund
RdErl.	Runderlass
RdJ	Recht der Jugend (zit. nach Jahr und Seite)
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens (zit. nach Jahr und Seite) (vormals Recht der Jugend)
Rdnr	Randnummer
Rec.	Recommendation
RegE	Regierungsentwurf
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
RJ	Restorative Justice
RJGG	Jugendgerichtsgesetz (vom 16.02.1923)

RJWG	Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt (Reichsjugendwohlfahrtsgesetz)
RNR	Risk-Needs-Responsivity
RP	Rheinland-Pfalz
RStGB	Reichsstrafgesetzbuch
S.	Satz, Seite
s.	siehe
SächsABl.	Sächsisches Amtsblatt
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
Sp.	Spalte
S/S-*Bearbeiter*	Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch (Kommentar)
ST	Sachsen-Anhalt
StA	Staatsanwalt oder Staatsanwaltschaft
StA-Statistik	Staatsanwaltschaftsstatistik
StatBA	Statistisches Bundesamt
StGB	Strafgesetzbuch
STK	Sozialer Trainingskurs
StPO	Strafprozessordnung
StR	Strafrecht
StraFo	Strafverteidiger Forum (zit. nach Jahr und Seite)
Strafgerichtsstatistik	Justizgeschäftsstatistik der Strafgerichte – Statistik in Straf- und Bußgeldsachen (StP/OWi-Statistik)
StRÄndG	Strafrechtsänderungsgesetz
StrRG	Strafrechtsreformgesetzt
StV	Strafverteidiger (zit. nach Jahr und Seite)
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
StVerfStat	Strafverfolgungsstatistik
StVollzStat	Strafvollzugsstatistik
SZ	Schlüsselzahl der PKS
Tab.	Tabelle
TH	Thüringen
TOA	Täter-Opfer-Ausgleich
TS	Tagessatz
TV	Tatverdächtige(r)
TVBZ	Tatverdächtigenbelastungszahl (Tatverdächtige pro 100.000 der alters- und geschlechtsgleichen Wohnbevölkerung)
u.a.	und andere / unter anderem
U-Gef	Untersuchungsgefangene
U-Haft	Untersuchungshaft
UCR	Uniform Crime Report
UJ	Unsere Jugend. Zeitschrift für Jugendhilfe in Wissenschaft und Praxis (zit. nach Jahr und Seite)
UN	United Nations
UNKRK	UN-Kinderrechtskonvention

unveränd.	unverändert
unveröff.	unveröffentlichte
usw.	und so weiter
VBZ	Verurteiltenbelastungszahl (Verurteilte pro 100.000 der alters- und geschlechtsgleichen Wohnbevölkerung)
Verf.	Verfasser(n)
veröff.	veröffentlicht
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VU	Verurteilte
VwV	Verwaltungsvorschrift
WB	Wohnbevölkerung
z.B.	zum Beispiel
Zbl.	Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt (zit. nach Jahr und Seite)
ZERV	Zentrale Ermittlungsgruppe Regierungs- und Vereinigungskriminalität
ZfJ	Zentralblatt für Jugendrecht (zit. nach Jahr und Seite)
ZfS	Zeitschrift für Soziologie
ZfStrVo	Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe, vor 1975: Zeitschrift für den Strafvollzug (zit. nach Jahr und Seite)
Zif.	Ziffer
ZJJ	Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendgerichtshilfe (zit. nach Jahr und Seite) (vormals DVJJ-Journal)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (zit. nach Jahr und Seite)
ZStW	Zeitschrift für die Gesamte Strafrechtswissenschaft (zit. nach Jahr und Seite)
z.T.	zum Teil

> "Eine Kriminalpolitik des Zweimaldenkens würde nie agieren, ohne erst zu reflektieren, würde die nächstliegende Reaktion immer erst einmal in Frage stellen, bevor sie zu ihr oder einer anderen greift, würde Kritik internalisieren und nicht bloß absorbieren.... Eine solche Kriminalpolitik würde die Folgen ihres Handelns vorausdenken, ..."[6449]

IX. Handlungsempfehlungen

1. Vorschläge zur Reform des Jugendstrafrechts zwischen Visionen zum straffreien Umgang mit delinquenten jungen Menschen und einer Kriminalpolitik kleiner, als umsetzbar eingeschätzter Schritte

Rechtspolitik frägt und entscheidet, welche sozialen Ziele auf welchen rechtlichen Wegen mit welchen rechtlichen Mitteln erreicht werden sollen. Nicht so sehr die Ziele, Rechtsgüterschutz, als vielmehr die Wege und die Mittel sind im Jugendstrafrecht umstritten, und zwar sowohl hinsichtlich von Grundlagen- als auch von zahlreichen Detailfragen. Dies beginnt bei der immer noch nicht verstummten Grundsatzdiskussion über die Grenze zwischen formeller und informeller sozialer Kontrolle, für die Stichworte wie Abolitionismus[6450] und partielle Entkriminalisierung[6451] stehen, und setzt sich fort über Prinzipienfragen hinsichtlich der Organisation formeller sozialer Kontrolle bis hin zu einer Vielfalt unterschiedlichster Vorschläge für eine systemimmanente Jugendstrafrechtsreform.

Der bestehende Reformbedarf des Jugendstrafrechts sollte und darf aber nicht den Blick darauf verstellen, dass zuvörderst Kriminalpolitik neu justiert werden muss. Statt der immer noch vorherrschenden Konzentration auf strafrechtliche Sozialkontrolle sollten sämtliche Dimensionen von Prävention einbezogen werden. Vorrang müssen die Mittel der primären und sekundären Prävention haben, die anzusetzen haben bei den Familien, Schulen und in den Kommunen. Durch sie können früher und besser die Entstehungsgründe von Kriminalität beeinflusst werden als durch das regelmäßig zu spät kommende, nur partiell einwirkende und deshalb nur marginale Wirkungen entfaltende Strafrecht. "Statt einem Mehr an Repression ist ein Mehr an Prävention erforderlich."[6452] "Ohne die Reformaufgabe bezüglich des Jugendstrafrechts bagatellisieren zu wollen, sei … hervorgehoben, dass Strafrecht grundsätzlich zu spät kommt. Auch unter günstigen Rahmenbedingungen vermag es dann kaum mehr zu leisten, als durch Verteidigung der gesellschaftlichen Normen deren Gültigkeit glaubhaft zu machen und in Einzelfällen bei gefährlichen delinquenten Entwicklungen weitergehend zu intervenieren - bekanntlich mit oft zweifelhaftem Effekt. Angesichts dessen kann gar nicht nachdrücklich genug davor

6449 Schüler-Springorum 1991, S. 281.

6450 Kaiser 1987; Schaffstein et al. 2014, Rdnr. 128; Schumann 1986c.

6451 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 9 ff.; Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 234 f.; Brandt 1988; Kaiser 1980; Kaiser 1983a; Kaiser 1983b; Ostendorf 1996; Röding 1996; Trenczek 1993; Trenczek 1996, Walter, M., 1996.

6452 AK I - 3 des 25. DJGT (DVJJ 2003, S. 664).

gewarnt werden, das Jugendstrafrecht zum Zwecke der Demonstration politischer Handlungsfähigkeit legislativ »aufzurüsten«. Wissenschaftlich erheblich besser abgesichert ist vielmehr die konträre Devise, dass nämlich im Strafrecht oftmals »weniger mehr ist«“.[6453]

Wenn es denn aber um formelle Sozialkontrolle abweichenden Verhaltens junger Menschen geht, dann ist der Weg einer strafrechtlichen Sonderlösung richtig. Insgesamt hat sich - zumindest europaweit gesehen - die "Eigenständigkeit des Jugendrechts und der strafrechtlichen oder jugendhilferechtlichen Sonderbehandlung von jungen Menschen … durchgesetzt."[6454] Auch in der spezialpräventiven Ausrichtung besteht in den europäischen Rechtsordnungen, wenngleich teilweise unterschiedlich formuliert und vielfach durch weitere Aspekte ergänzt, weitgehende Übereinstimmung.[6455] In den Wegen zu diesem Ziel lassen sich zwar noch idealtypisch das "Justiz-", das "Wohlfahrts-" und das "Konfliktlösungsmodell" unterscheiden.[6456] In Reinform durchgesetzt hat sich aber keines dieser Modelle. Real existieren Mischtypen, wie z. B. das deutsche Jugendstrafrecht mit einer Verzahnung rein jugendhilferechtlicher Erziehungsmaßnahmen mit einem Justizmodell, das verfahrensrechtlich die Garantien und Grundsätze des Allgemeinen Strafrechts weitgehend übernimmt, das aber im Sanktionenbereich den Vorrang des Erziehungsgedankens vor echten Kriminalstrafen vorsieht.

Diesen verschiedenen Systemen sozialer Kontrolle ist gemeinsam, dass zum einen die mit ihnen verbundenen Erwartungen hinsichtlich des Ziels - Kriminalitätsreduzierung bzw. Rückfallverhinderung - in der Regel zu hoch und unrealistisch sind und sie sich deshalb immer wieder ihrer Legitimation vergewissern müssen, dass sie zum anderen aus den unterschiedlichsten empirischen wie normativen Gründen der Kritik ausgesetzt und (auch deshalb) dem Wandel unterworfen sind.[6457]

Mit dem RJWG vom 09.07.1922 und dem RJGG vom 16.02.1923 wurden in Deutschland die hinsichtlich der Reaktion auf abweichendes Verhalten junger Menschen in der Praxis bereits bestehende Zweispurigkeit von Institutionen, Verfahren, Interventionsstrategien und -mitteln sowie Vollzug gesetzlich festgeschrieben. Die 1953 erfolgte Beibehaltung dieser Grundentscheidung wurde aber in den 1960er und 1970er Jahren infrage gestellt. Denn Grundlage der Jugendgerichtsgesetze von 1923, 1943 und 1953 war, bei allen Unterschieden im Einzelnen, die Vorstellung, Straffälligkeit beruhe auf einem Erziehungsdefizit, das mit den jugendstrafrechtlichen Mitteln beseitigt, zumindest aber teilweise ausgeglichen werden könne. "Da jede Verfehlung eines jungen Menschen in erster Linie aus

---

6453 Streng 2002b, S. N 104.

6454 Kaiser 1997, S. 456. In ihrem europaweiten Vergleich kommt Gensing (2014, S. 89) zum Ergebnis, in allen Ländern gebe es "spezielle gesetzliche Regelungen für das Jugendstrafrecht und das Jugendstrafverfahren". Alle diese Regelungen basierten "auf dem alle Jugendrechtssysteme prägenden Leitgedanken der Spezialprävention" (Gensing 2014, S. 749). Zu einer zeitlich früheren Bestandsaufnahme vgl. Bochmann 2009, S. 72, dort auch zu einer aus internationalen Regelungen abzuleitenden "Präferenz von Jugendstrafrecht gegenüber Jugendschutzrecht" (S. 77).

6455 Gensing 2014, S. 103 ff.

6456 Vgl. hierzu oben die Nachweise in Fn. 1422.

6457 Eine eindrucksvolle Übersicht über den Wandel in den europäischen Jugendkriminalrechtssystemen geben Gensing (2014), die vierbändige Übersicht über "Juvenile Justice Systems in Europe" (Dünkel et al. 2010b) sowie die im Vorfeld der strafrechtlichen Abteilung des 64. Deutschen Juristentages 2002 zum Jugendstrafrecht erstellten europäischen Landesberichte (Albrecht, H.-J./Kilchling 2002).

seiner Anlage und den Umweltbedingungen, unter denen er lebt, zu erklären ist, setzte sich die Erkenntnis durch, dass eine Einwirkung auf die Persönlichkeit des Täters, die sich unmittelbar gegen seine Anlage- und Erziehungsmängel richtet, erfolgreicher sein müsse als eine bloße Vergeltungsstrafe, der diese Beziehung fehlt."[6458] Die Grundidee des in der damaligen Reformdiskussion angedachten einheitlichen Jugendkonfliktsrechts[6459] war, bei Verwahrlosung wie bei Straffälligkeit handele es sich "nur um verschiedene Erscheinungsformen des Erziehungsnotstandes, der Gefährdung und Schädigung junger Menschen."[6460] Leitbild war der entwicklungsgestörte und deshalb erziehungsbedürftige Jugendliche;[6461] folgerichtig standen sowohl in den Vorschlägen der Jugendrechtskommission der Arbeiterwohlfahrt für ein „erweitertes Jugendhilferecht" als auch in dem von einer unabhängigen Sachverständigenkommission im Auftrag des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit erarbeiteten „Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes" rehabilitative, stützende und chancenverbessernde Hilfen im Vordergrund.[6462] Dieses Verständnis lag schließlich noch dem Vorschlag der Konferenz der Jugendminister und -senatoren von 1980 zugrunde, die die Heraufsetzung der Strafmündigkeits-, hilfsweise der Bestrafungsmündigkeitsgrenze auf 16 Jahre gefordert hatte. Argumentiert wurde, "Entwicklungs- und Sozialisationsdefizite könnten durch Jugendhilfe weit besser aufgearbeitet werden als durch alle Maßnahmen im Strafvollzug."[6463]

Die zu diesen Entwürfen geführte "Diskussion zeigte jedoch sehr deutlich die Mängel und Brüche der Konzeption auf, die Gefahr des Etikettenschwindels der als erzieherisch-helfend deklarierten Maßnahmen, die Grenzen der praktischen Verwirklichung eines einheitlichen Jugendhilfekonzeptes bei kriminell hoch belasteten Tätern und in Fällen der Schwerkriminalität, die Schwierigkeiten rechtsstaatlicher Sicherung des Verfahrens und

---

6458 Dallinger/Lackner 1955, Einführung Rdnr. 6.

6459 Vgl. den Vorschlag für ein Jugendkonfliktsrecht von Peters 1966. Dies würde den Vorrang des Jugendhilferechts und eine deutliche Zurückdrängung jugendstrafrechtlicher Interventionen beinhalten und müsste folgerichtig zu einer Heraufsetzung der Strafmündigkeitsgrenze auf 16 Jahre, zur Beschränkung der Anwendung des Jugendgerichtsgesetzes bis zum Alter von 18 Jahren auf besonders schwerwiegende Fälle, zur grundsätzlich materiellrechtlichen Behandlung der Heranwachsenden nach dem Recht der Jugendlichen führen (Peters 1966, S. 61 f.).

6460 Simonsohn, B. 1981b, S. 13.

6461 Vgl. Arbeiterwohlfahrt 1970, S. 22 f.; Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit 1973, S. 78.

6462 Vgl. zur Diskussion nur Böhm 1974; Frommel/Maelicke 1994; Kaiser 1975; Müller-Dietz 1973; Müller-Dietz 1975; Schaffstein 1971; Schaffstein 1973; Thiesmeyer 1972.

6463 Berckhauer/Steinhilper 1981, S. 265. Zutreffend wurde darauf hingewiesen, dass dieses Verständnis von Jugendkriminalität nicht mehr dem Forschungsstand entsprach: "Jugenddelinquenz muß nicht notwendigerweise auf sozialen Benachteiligungen und familiären Defiziten beruhen. Eine solche Annahme widerspräche allen Ergebnissen der Dunkelfeldforschung, wonach (zumindest die häufigen, leichten Formen der) Jugenddelinquenz sehr weit verbreitet ist (»Normalität« und »Ubiquität« der Kriminalität) und insbesondere nicht auf Jugendliche mit niedrigem sozialen Status beschränkt bleibt. Jugenddelinquenz läßt sich oft auch ohne kriminalsoziologische Begründung als unüberlegtes, aber gleichwohl noch jugendgemäßes Verhalten verstehen (Jugendstreiche), das zwar nicht der Jugendstrafe, aber einer anderen jugendgerichtlichen Sanktion (z. B. Verwarnung) bedarf, auf das aber nicht zwingend mit (oft langfristigen) Jugendhilfemaßnahmen reagiert werden muß mit dem Anspruch, Sozialisationsdefizite aufzuholen. Schüler-Springorum spricht schon de lege lata von »pädagogischer Verdachtsreaktion«, die - wie ergänzt werden kann - gelegentlich auch zu Überreaktionen führt. Dieser Einwand gilt um so mehr, wenn nur Jugendhilfemaßnahmen zulässig sind" (Berckhauer/Steinhilper 1981, S. 266).

der Begrenzung der Intervention sowie die Überforderung sowohl der Justiz- wie der Jugendbehörden, die sich entweder in eine »repressive Ecke« gedrängt fühlten oder um die Arbeitsmöglichkeiten in ihren Einrichtungen fürchteten. … Die folgenden Entwürfe hielten deshalb wieder an der Trennung von JWG und JGG fest. Übrig blieb am Ende der Diskussion beträchtliche Ernüchterung, ja ein »Abschied von einer Idealisierung des Jugendhilferechtes«."[6464] Das "Ziel der gesetzlich-organisatorischen Vereinheitlichung des Jugendrechts (wurde) nicht nur zu Grabe getragen, sondern nahezu in sein Gegenteil verkehrt."[6465]

JWG und JGG wurden in der Folgezeit unabhängig voneinander weiterentwickelt. Reformdruck auf das JGG ging vor allem aus von einer menschen- und verfassungsrechtlichen Neubestimmung des Verhältnisses von Bürger und Staat, von der Renaissance des Opfers im Strafrecht, von empirischen Befunden zur Jugendkriminalität und zu den Sanktionswirkung sowie von der praktischen Erprobung neuer ambulanter Maßnahmen, die schlagwortartig als "Reform von unten"[6466] bezeichnet wurde.

- Menschenrechtliche und verfassungsrechtliche Einsichten führten zu einer Neubestimmung des Verhältnisses von Bürger und Staat, die Strafrecht und freiheitsentziehende Sanktionen nur mehr als ultima ratio staatlichen Handelns legitimierten. Strafrecht, die "schärfste Waffe des Staates",[6467] darf danach "nicht in beliebiger Weise und nicht in beliebigem Umfang"[6468] eingesetzt werden. Der Einsatz von Strafrecht setzt voraus, dass mildere Mittel zum Rechtsgüterschutz nicht ausreichen. "Wo dem Staat ein weniger belastendes Mittel für den Rechtsgüterschutz zur Verfügung steht, ist der Einsatz des Strafrechts nicht erforderlich."[6469] Daraus folge "der Leitgedanke des Vorranges der Prävention vor der Repression".[6470] Entsprechend dem aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleiteten Verhältnismäßigkeitsprinzip muss das Präventionsziel durch Strafe überhaupt erreichbar sein (Eignung) und nicht auf eine andere, gleich wirksame, den Verurteilten aber weniger belastende Weise erreicht werden können (Erforderlichkeit).[6471] Wenn Besserung und Wiedereingliederung von Verurteilten Strafziele seien, dann müsse belegt werden können, dass und inwieweit die Strafe diese Ziele erreichen könne und auch erreiche. Der Präventionsgedanke wurde so zum Einfallstor für empirische Befunde.
- Die "Renaissance des Opfers"[6472] gab nicht nur Anlass, dessen verfahrensrechtliche Stellung zu verbessern, sondern führte im Sanktionenrecht auch zu Konfliktlösungsmodellen.
- Das Verständnis von Jugenddelinquenz als Symptom eines Erziehungsdefizits wurde aufgrund jugendkriminologischer Erkenntnisse ersetzt durch die Einsicht, dass Straf-

6464 Heinz 1988a, S. 267 f.
6465 Kaiser 1975, S. 213.
6466 Vgl. hierzu nur Bundesministerium der Justiz 1989b.
6467 Weigend 1999, S. 918.
6468 Jescheck/Weigend 1996, S. 2.
6469 Roxin 2006, § 2 Rdnr. 98.
6470 BVerfGE 39, S. 1, 44.
6471 Kaspar 2014.
6472 Jung, H. 2000.

taten im Jugendalter ubiquitär,[6473] dass sie zumeist Episode oder auf eine kleine Altersspanne begrenzt, also passager sind, dass es sich überwiegend um Bagatelldelikte handelt und meist eine Spontanbewährung erfolgt, also ein Abbruch der Tatbegehung ohne formelle Kontrollintervention.[6474] Mehrfach- oder Intensivtäterschaft beschränkt sich auf eine relativ kleine Gruppe, von denen ein Großteil aber auch nur während einer begrenzten Altersphase mit strafjustiziell registriertem Verhalten in Erscheinung tritt.[6475] Die früher übliche Scheidung in Kriminelle und Nichtkriminelle musste deshalb aufgegeben werden zugunsten der Vorstellung eines Kontinuums, an dessen einem Ende die Mehrzahl der Jugendlichen mit wenigen und leichten Delikten steht, an dessen anderem Ende sich relativ wenige Jugendliche mit vielen und/oder schweren Delikten befinden. Ein gegen Strafnormen verstoßendes Verhalten bleibt für die weit überwiegende Zahl der Jugendlichen Episode im Rahmen ihres Reifungs- und Anpassungsprozesses. Dieses Verhalten ist in der Regel weder Einstieg in intensive noch in schwere Deliktsbegehung. Sowohl der historische Gesetzgeber als auch die Jugendstrafrechtspraxis überschätzten die "Erziehungsbedürftigkeit" der straffällig gewordenen Jugendlichen.

- Die spezialpräventiven Annahmen über die rückfallsenkende Wirkung freiheitsentziehender Sanktionen wurden durch die moderne Sanktionsforschung einerseits ersetzt durch die Annahme der "Austauschbarkeit der Sanktionen", andererseits wurden zunehmend schädliche Nebenwirkungen in Form einer Stabilisierung krimineller Karrieren belegt. "Die Dominanz der Verfolgung von Erziehung und Resozialisierung durch Jugendstrafrecht führt demnach zu Überforderung und unrealistischen Erwartungen bei bloß punktuell und als kurze Episoden denkbaren und konzeptualisierbaren Interventionen. Dies gilt vor allem auch für die Erwartungen generalpräventiver Wirkungen, die sich auf eine Verschärfung von Strafen stützen."[6476] Unter dem Einfluss dieser Erkenntnisse hat sich die Sanktionierungspraxis gewandelt. Indikatoren hierfür sind die Häufigkeit der Verfahrenseinstellungen, die wachsende Anwendung ambulanter Maßnahmen und die deutliche Zurückdrängung stationärer Sanktionen.

Der Gesetzgeber brachte schließlich die Diskussion um die Weiterentwicklung von JGG und JWG durch das Erste Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGG-ÄndG) vom 30.08.1990 und durch das Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz - KJHG) vom 26.06.1990 zu einem vorläufigen

---

6473 Den Befunden der Dunkelfeldforschung zufolge ist ein gegen Strafformen verstoßenes Verhalten im Jugendalter ein überaus weit verbreitetes, häufig vorkommendes Geschehen. Im unteren und teilweise mittleren Schwerebereich der Kriminalität gilt, dass es im statistischen Sinne "normal" ist, im Jugendalter zu delinquieren, dass es (ebenfalls im statistischen Sinne) aber "anormal" ist, deshalb erwischt und strafrechtlich verfolgt zu werden.

6474 Auch rechtsvergleichend zeigt sich der Wandel des dem Jugendstrafrecht zugrunde liegenden Verständnisses. "Überholt hat sich wohl die Annahme, alle auffällig gewordenen (Kinder und) Jugendlichen bedürften einer Erziehung mit strafrechtlichen Mitteln. Insoweit hat sich der Blickwinkel auf das Phänomen der Jugendkriminalität erkennbar verändert. Die Entwicklung geht hier eindeutig in Richtung auf mehr Individualisierung … Stattdessen richtet sich die Aufmerksamkeit zunehmend auf bestimmte Problemgruppen, zu denen vor allem resistente, vielfach auffällige Extremtäter zählen …. während für die »Normaltäter« vielfältige neue, zumeist moderate Interventionsformen entwickelt wurden, die im weitesten Sinne der Diversion zuzurechnen sind" (Kilchling 2002b, S. 529 f.).

6475 IV., 4.5.4

6476 Albrecht, H.-J. 2002a, D 56.

Abschluss. Die jugendkriminologischen Einsichten und die Befunde der Sanktionsforschung, die der Reform des JGG zugrunde lagen, wurden in der Begründung zum Regierungsentwurf prägnant formuliert:

- „Neuere kriminologische Forschungen haben erwiesen, dass Kriminalität im Jugendalter meist nicht Indiz für ein erzieherisches Defizit ist, sondern überwiegend als entwicklungsbedingte Auffälligkeit mit dem Eintritt in das Erwachsenenalter abklingt und sich nicht wiederholt. Eine förmliche Verurteilung Jugendlicher ist daher in weitaus weniger Fällen geboten, als es der Gesetzgeber von 1953 noch für erforderlich erachtete.
- Untersuchungen zu der Frage, inwieweit der Verzicht auf eine formelle Sanktion zugunsten einer informellen Erledigung kriminalpolitisch von Bedeutung ist, haben - jedenfalls für den Bereich der leichten und mittleren Jugenddelinquenz - zu der Erkenntnis geführt, dass informellen Erledigungen als kostengünstigeren, schnelleren und humaneren Möglichkeiten der Bewältigung von Jugenddelinquenz auch kriminalpolitisch im Hinblick auf Prävention und Rückfallvermeidung höhere Effizienz zukommt.
- Es hat sich weiterhin gezeigt, dass die in der Praxis vielfältig erprobten Neuen Ambulanten Maßnahmen (Betreuungsweisung, sozialer Trainingskurs, Täter-Opfer-Ausgleich) die traditionellen Sanktionen (Geldbuße, Jugendarrest, Jugendstrafe) weitgehend ersetzen können, ohne dass sich damit die Rückfallgefahr erhöht.
- Schließlich ist seit langem bekannt, dass die stationären Sanktionen des Jugendstrafrechts (Jugendarrest und Jugendstrafe) sowie die Untersuchungshaft schädliche Nebenwirkungen für die jugendliche Entwicklung haben können.“[6477]

Der Gesetzgeber erkannte aber auch, dass durch diese gesetzliche Neuordnung nur ein Teil des Reformbedarfs erledigt worden war. Am 20.06.1990 wurde im Deutschen Bundestag einstimmig[6478] ein Entschließungsantrag des Rechtsausschusses angenommen,[6479] in dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, binnen zweier Jahre ein 2. JGG-Änderungsgesetz vorzulegen:

- „Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, bis zum 1. Oktober 1992 den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes vorzulegen, der den weiteren Reformbedarf aufgreift und Lösungsvorschläge insbesondere zu folgenden Problembereichen enthält:
- die strafrechtliche Behandlung Heranwachsender,
- das Verhältnis zwischen Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln,
- die Voraussetzungen für die Verhängung von Jugendstrafe,
- die vermehrte Mitwirkung von Verteidigern im Jugendstrafverfahren,
- die Gefahr der Überbetreuung Jugendlicher (Erziehungsgedanke/Grundsatz der Verhältnismäßigkeit),
- Straftaxendenken und Aufschaukelungstendenzen in der Sanktionspraxis der Jugendgerichtsbarkeit,

---

6477 Entwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) vom 27.11.1989 (BT-Drs. 11/5829), S. 1.

6478 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/216 vom 20.06.1990, S. 17091.

6479 BT-Drs. 11/7421 vom 19.06.1990, S. 4, Buchstabe c.

- die Stellung und die Aufgaben der Jugendgerichtshilfe im Jugendstrafverfahren,
- das Ermittlungs- und das Rechtsmittelverfahren,
- die Aus- und Fortbildung von Richtern, Staatsanwälten und Rechtsanwälten in Bezug auf jugendstrafrechtliche Besonderheiten,
- die verstärkt notwendige Berücksichtigung von Belangen junger Mädchen und Frauen in der Anordnung und Durchführung jugendrichterlicher Sanktionen,
- Aufwertung des Täter-Opfer-Ausgleichs."

Mit diesem Entschließungsantrag wurden einerseits vorsichtig Zweifel am Erziehungsgedanken insofern formuliert, als dass sich der Gesetzgeber auch mit der (offenbar damit zusammenhängenden) Gefahr der Überbetreuung Jugendlicher und auch mit der Bedeutung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit befassen sollte. Andererseits wurde aber auch deutlich, dass die Abschaffung des Jugendstrafrechts nicht zur Diskussion steht, wohl aber die immerwährende Aufgabe der Anpassung an sich wandelnde Situationen und Verhältnisse, an die Aufnahme empirischer sozialwissenschaftlicher wie rechtswissenschaftlicher Erkenntnisse und deren Einordnung und Bewertung.

Zu diesem 2. JGG-Änderungsgesetz kam es bislang nicht, es blieb bei einer Vielzahl unterschiedlich weit reichender Reformvorschläge zu den vom Bundestag formulierten Problembereichen. Zutreffend hat der Hauptgutachter für den 24. DJT 2002 festgestellt: "Übereinstimmung ist somit sicher darin festzustellen, dass Reformen oder wenigstens Veränderungen nötig sind. Freilich sind dann wieder die Erwartungen an Reformen und deren Zeitpunkt unterschiedlich."[6480] Extrempositionen werden vertreten einerseits mit dem Vorschlag der Abschaffung des gesamten Jugendstrafrechts und der eigenständigen Jugendgerichte[6481] sowie andererseits mit der Vision einer "Erziehung ohne staatliche Strafe".[6482] Von diesen, von einer Minderheit vertretenen Extrempositionen abgesehen, wird in der Reformdiskussion am Jugendstrafrecht und am Erziehungsgedanken als dessen "Eckpfeiler" festgehalten.[6483] Übereinstimmend wird dessen Bedeutung für ein flexibles, stärker auf soziale Stabilisierung und Prävention ausgerichtetes Strafrecht betont. Auf den Erziehungsgedanken zu verzichten, würde nicht nur bedeuten, den Jugendlichen wieder, wie einst im RStGB von 1872,[6484] als "Halb-Erwachsenen" mit halbierter Strafe zu behandeln und die Sanktion an der Tatproportionalität zu orientieren, sondern auch auf die innovative Kraft zu verzichten, die das Jugendstrafrecht zum Schrittmacher für das Allgemeine Strafrecht werden ließ.[6485] Erkannte Defizite und Mängel sollten freilich durch gesetzliche Korrekturen und Fortbildung in der Praxis ausgeglichen werden.[6486] Durch das 2. JGGÄndG vom 13.12.2007 hat der Gesetzgeber mit § 2 Abs. 1 JGG klargestellt, dass er weiterhin am Erziehungsgedanken als Grundlage des Jugendstrafrechts festhält: „Die Anwendung des Jugendstrafrechts soll vor allem erneuten Straftaten eines Jugendlichen oder Heranwachsenden entgegenwirken. Um dieses Ziel zu

---

6480 Albrecht, H.-J. 2002a, D 11.

6481 Kusch 2006 (vgl. oben III., 4).

6482 Schumann 1997, S. 659.

6483 Ausnahmen bilden insoweit vor allem Albrecht, H.-J. 2002a, D 108 (vgl. oben II., 3.7 und III., 4) und Laubenthal (2002), die freilich das Jugendstrafrecht beibehalten wollen.

6484 § 57 RStGB (vgl. oben Fn. 576).

6485 Zum Jugendstrafrecht als "Experimentierfeld für neue Rechtsinstitute" vgl. Werner-Eschenbach 2005.

6486 Vgl. oben III., 4

erreichen, sind die Rechtsfolgen und unter Beachtung des elterlichen Erziehungsrechts auch das Verfahren vorrangig am Erziehungsgedanken auszurichten."

Der Entschließungsantrag des Deutschen Bundestages vom 20.06.1990 wurde zwar bislang nicht umgesetzt, er hat aber die Reformdiskussion um das JGG neu belebt. Die Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V. (DVJJ) setzte eine Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts ein, die ihre Ergebnisse auf dem 22. Jugendgerichtstag 1992 in Regensburg präsentierte.[6487] Die Arbeiterwohlfahrt folgte 1993 mit einem Diskussionspapier.[6488] Die Jugendgerichtstage beschäftigten sich immer wieder mit jugendstrafrechtlichen Reformfragen, insbesondere die Ergebnisse des 25. DJGT 2001 gingen in die Ergebnisse der 2. Jugendstrafrechtskommission der DVJJ ein, die mit ihren 2002 vorgelegten Reformvorschlägen an frühere Empfehlungen anknüpfte, insgesamt aber in einigen grundsätzlichen Fragen eine Neuorientierung vorschlug.[6489] Die Strafrechtslehrertagung 2001[6490] beschäftigte sich ebenfalls mit der Reform des Jugendstrafrechts. Der 64. Deutsche Juristentag befasste sich 2002 mit dem Thema Jugendstrafrechtsreform.[6491] In Vorbereitung des 64. DJT waren von zahlreichen Wissenschaftlern Stellungnahmen veröffentlicht worden;[6492] Diskussionen und Beschlüsse waren durch ein wissenschaftliches Gutachten[6493] sowie durch drei Referate[6494] vorbereitet worden. Auf dem 39. Strafverteidigertag 2015 widmete sich eine Arbeitsgruppe dem Jugendstrafrecht. Unabhängig von diesen Tagungen wurden von mehreren Wissenschaftlern weitere Vorschläge unterbreitet.[6495]

Von den Forderungen abgesehen, die entweder einen Verzicht auf ein Jugendstrafrecht beinhalten[6496] oder das JGG zugunsten einer modernen Jugendhilfe auf die Aufgabe der Normverdeutlichung bei schwerer Kriminalität beschränken wollen,[6497] reicht die Bandbreite der systemimmanenten Reformvorschläge von einer Reform des materiellen Jugendstrafrechts durch Schaffung eines eigenständigen Deliktskatalogs sowie durch eine allgemeine Geringfügigkeitsklausel über mehr oder minder weit reichende sanktionsrechtliche und/oder prozessuale Reformvorschläge bis hin zu Detailänderungen, die als politisch umsetzbar eingeschätzt werden. Sie alle vollständig darzustellen, ist in diesem Rahmen unmöglich.[6498] Im Zusammenhang mit dem Gutachtenauftrag ist es erforderlich, aber auch

---

6487 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992 (vgl. oben II., 3.1). Die Referate und die Abstimmungsergebnisse auf dem Jugendgerichtstag in Regensburg sind im Tagungsband dokumentiert (vgl. DVJJ 1996).

6488 Arbeiterwohlfahrt 1993 (vgl. oben II., 3.3).

6489 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002 (vgl. oben II., 3.6).

6490 Walter, M., 2001.

6491 Vgl. oben II., 3.7

6492 Vgl. Fn. 284 zu den im Vorfeld des Deutschen Juristentags veröffentlichten Stellungnahmen

6493 Albrecht, H.-J. 2002a.

6494 Landau 2002; Ludwig 2002; Streng 2002b.

6495 Vgl. oben II., 3.4, 3.5, 3.9.3.10

6496 Kusch 2006; Schumann 1997.

6497 Arbeiterwohlfahrt 1993.

6498 Für die Tendenzen in der Entwicklung bis etwa zum Jahr 2000 vgl. Kraft 2004, insbesondere für neue Rechtsinstitute bis 2004 vgl. Werner-Eschenbach 2005, speziell zu den Möglichkeiten einer Entkriminalisierung im Jugendstrafrecht Griego 2018.

ausreichend, Reformvorschläge zum Sanktionensystem aufzugreifen, einzuordnen und zu bewerten.

Nach einem gerafften Überblick über den Stand der empirischen Forschung zur Anwendungspraxis, Ausgestaltung und insbesondere zum Erfolg von jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen werden im Folgenden die wichtigsten Reformvorschläge dargestellt, an die sich Empfehlungen des Verfassers anschließen. Diese Empfehlungen orientieren sich an den internationalen Standards, wie sie in der UN-Kinderrechtskonvention, den einschlägigen Grundsätzen der Vereinten Nationen sowie in den von Organen des Europarates beschlossenen Richtlinien und Empfehlungen enthalten sind.[6499] Hierzu zählen insbesondere:

- „Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit (»Beijing-Grundsätze«)“ von 1985[6500]
- „Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention)“ von 1989 – UN-KRK.[6501]
- Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates Rec R(2003)20 zu „neuen Wegen im Umgang mit Jugenddelinquenz und der Rolle der Jugendgerichtsbarkeit“ vom 24.09.2003,[6502]
- Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates Rec R(2008)11 vom 05.11.2008 „Europäische Grundsätze für die von Sanktionen oder Maßnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter/Straftäterinnen“ (ERJOSSM).[6503]
- "Richtlinie (EU) 2016/800 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.05.2016 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind".[6504]

Die Empfehlungen berücksichtigen weiter die grundgesetzlichen Vorgaben, insbesondere das aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie das Sozialstaatsprinzip. Die Empfehlungen gehen davon aus, dass Spezialprävention das Ziel jugendstrafrechtlicher Sanktionen ist, dass der Einsatz der Maßnahmen und Strafen durch einen '"reformulierten" Erziehungsgedanken, durch den Schuld- und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begründet und begrenzt werden.

Die Empfehlungen gehen ferner aus von den in diesem Gutachten dargestellten jugendkriminologischen Erkenntnissen zu Struktur und Entwicklung der Jugendkriminalität im Allgemeinen, für die die Stichworte stehen Ubiquität, Episoden- und Bagatellhaftigkeit

---

6499 Vgl. oben II., 4.1.2. Vgl. hierzu noch Bochmann 2009; Dünkel et al. 2007; Dünkel et al. 2009; Dünkel 2008b; Dünkel 2008c; Dünkel 2012a; Dünkel 2014a; Dünkel 2017; Gensing 2014; Morgenstern 2002; Morgenstern 2009a; Morgenstern 2009c; Morgenstern 2018.

6500 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 74 ff.

6501 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 38 ff. Zur Bedeutung dieser inzwischen als Vertragsgesetz in Kraft getretenen Konvention für das deutsche Jugendstrafrecht vgl. Rabe von Kühlewein 2011.

6502 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Bundesministerium der Justiz et al. 2004, S. 211 ff.

6503 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Bundesministerium der Justiz et al. 2009, S. 13 ff.

6504 Abgedruckt in ZJJ 2016, S. 193 ff.

sowie Spontanbewährung sowie zur Kriminalität von Mehrfach- bzw. Intensivtätern. Sie stützen sich des Weiteren auf die Befunde zur jugendstrafrechtlichen Sanktionierungspraxis.

Sie orientieren sich schließlich an den Befunden der Sanktionswirkungsforschung. Der Stand der nationalen wie der internationalen Forschung lässt zwar zumeist keine eindeutigen Aussagen zu bestimmten Sanktionsarten zu. Nach dem gegenwärtig als gesichert anzusehenden Stand der empirischen Forschung kann aber davon ausgegangen werden:

- Eine Erhöhung angedrohter Strafen oder eine Verschärfung der Sanktionierungspraxis "beeinflussen im Allgemeinen weder die Hemmschwelle für Folgetaten im Sinne der Abschreckung potentiell tatgeneigter Personen noch das Ausmaß der Normakzeptanz im Sinne der positiven Generalprävention."[6505]
- Im Bereich der leichten Kriminalität bzw. der Massen- und Bagatellkriminalität kann von "Austauschbarkeit der Sanktionen" ausgegangen werden. Auch im Bereich der mittelschweren Kriminalität haben unterschiedliche formelle, ambulante Sanktionen keine differenzierende Wirkung auf die Legalbewährung. Allerdings liegen hier nur für einige der Sanktionsarten belastbare Evaluationen vor.
- Empirisch gibt es auch keinen Beleg dafür, dass stationären Sanktionen eine bessere rückfallreduzierende Wirkung aufweisen als ambulante Sanktionen. "Internationale Befunde lassen die Schlussfolgerung zu, dass die Verbüßung einer Freiheitsstrafe nicht abschreckend und damit nicht rückfallreduzierend im Vergleich zu ambulanten Sanktionen wirkt. Die »Netto-Wirkung« der Freiheitsstrafe ist den Studien zufolge maximal Null, in vielen Studien sogar negativ. Differentielle Wirkungen (für bestimmte Inhaftiertengruppen und/oder Arten der Vollzugsgestaltung) sind bei dieser Fragestellung bislang allerdings zu selten untersucht worden."[6506]

Normative Erwägungen und empirische Befunde ergeben als Leitlinien:

- (Jugend-)Strafrecht darf nur dann eingesetzt werden, wenn mildere Mittel zum Rechtsgüterschutz nicht ausreichen.
- Das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebietet, auf eine Verurteilung zu verzichten, wo eine informelle Sanktionierung (=Diversion) ausreicht. Empirisch gibt es im Bereich der Massen- und Bagatellkriminalität keinen Beleg für eine bessere Präventivwirkung formeller gegenüber informellen Sanktionen. Im Einzelfall ist deshalb zu begründen, weshalb eine formelle Sanktionierung zur Rückfallverhinderung geeigneter ist als eine informelle Sanktion.
- Das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebietet des Weiteren, dass freiheitsentziehende Sanktionen das "letzte Mittel" sind, und zwar dem Grunde wie der Dauer nach. Ihre spezialpräventive Überlegenheit gegenüber ambulanten Sanktionen ist empirisch nicht belegt.

6505 Kunz/Singelnstein 2016, § 20 Rdnr. 14.

6506 Suhling 2018, S. 573.

- Aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip folgt schließlich, dass unter mehreren, hinsichtlich des Präventionsziels gleichermaßen wirksamen Sanktionen nur die den Einzelnen am wenigsten belastende verhängt werden darf.

Aus dem Sozialstaatsprinzip folgt schließlich, dass vorrangig rehabilitative, stützende, helfende, chancenverbessernde ("erzieherisch") und nicht punitiv gestaltete Sanktionen vorzusehen und einzusetzen sind.

Die Empfehlungen verkennen nicht, dass (jugend-)strafrechtliche Interventionen nur punktuell und zeitlich begrenzt einwirken und ihre Problemlösungskapazität deshalb sehr begrenzt ist. Strafrechtliche Sozialkontrolle kann Mängel und Versäumnisse in anderen Politikfeldern nicht ausgleichen, sie darf auch nicht als Lückenbüßer missbraucht werden.[6507] Vorrang müssen die Mittel der primären und sekundären Prävention haben, die anzusetzen haben bei den Familien, den Schulen und in den Kommunen. Durch sie können früher und besser die Entstehungsgründe von Kriminalität beeinflusst werden als durch das regelmäßig zu spät kommende, nur partiell einwirkende und deshalb nur marginale Wirkungen entfaltende Strafrecht. "Statt einem Mehr an Repression ist ein Mehr an Prävention erforderlich."[6508]

Ziel des Strafrechts ist Rechtsgüterschutz, nicht Furchtbekämpfung. Verbrechensfurcht der Bevölkerung ist zwar ernst zu nehmen. Deshalb ist Aufklärung über die reale Sicherheitslage erforderlich. Verbrechensfurcht ist aber weder durch Strafgesetzgebung noch durch Rechtsprechung unmittelbar beeinflussbar. "Alles was für eine effiziente, humane und verhältnismäßige Kriminalpolitik sinnvoll ist, trägt auch zur Mäßigung der Verbrechensfurcht bei … Nicht Angleichung des Jugendstrafrechts an diffuse angstbedingte Strafschärfungserwartungen ist die sachgerechte Reaktion, sondern Anpassung von gesellschaftlichen Fehlerwartungen an ein historisch gewachsenes und von großen demokratischen Mehrheiten getragenes Jugendstrafrecht, das sich in ständiger Polizei- und Justizpraxis Tat für Tag gegenüber der Öffentlichkeit legitimieren muss."[6509]

Die Empfehlungen begrenzen sich auf die Aufgabenstellung des Gutachtens. Sie klammern deshalb insbesondere die Themen Opferbedürfnisse und -rechte, Verfahrensrecht einschließlich Rechtsmittelrecht, Verfahrensbeteiligte sowie (weitgehend) Vollstreckung und Vollzug der Sanktionen aus.

6507 Vgl. auch das 3. Gebot für "gute Kriminalpolitik" des österreichischen “Netzwerks Kriminalpolitik”: "Die beste Kriminalpolitik liegt in einer guten Sozial- und Wirtschaftspolitik.
Kriminalpolitik soll nicht von Mängeln in anderen Politikfeldern, insbesondere in der Bildungs-, Sozial- und Wirtschafts-, Gesundheits-, Migrations- und Integrationspolitik ablenken. Sie kann deren Mängel und Versäumnisse nicht kompensieren. …
Das Strafrecht darf weder als Lückenbüßer missbraucht werden für eine unzureichende Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, die für Arbeitslosigkeit vor allem auch junger Menschen verantwortlich ist, noch für eine unzulängliche Politik psychosozialer Gesundheit, die psychisch Kranke unversorgt zur Gefahr für sich und andere werden lässt. Sie darf auch nicht für eine misslungene Migrations- und Integrationspolitik eingesetzt werden, die zwischen Willkommen und Zurückweisung schwankt und für Migrantinnen und Migranten vielfach Situationen der Ungewissheit und Perspektivlosigkeit schafft. Gute Kriminalpolitik beruht auf einer ganzheitlichen Politik sozialer und wirtschaftlicher Problemlösung" (Netzwerk Kriminalpolitik 2017).

6508 AK I - 3 des 25. DJGT (DVJJ 2003, S. 664).

6509 Schöch 1995, S. 78.

Die Empfehlungen orientieren sich nicht an einer Einschätzung der Umsetzbarkeit im politischen Raum und sind deshalb auch nicht nach kurz-, mittel- und langfristig umsetzbaren Schritten differenziert.

2. Adressaten von Defizitfeststellungen und Handlungsempfehlungen

Das Gutachten hat das BMJV in Auftrag gegeben. Defizite sind aber nur zum Teil im Jugendgerichtsgesetz selbst auszumachen. Defizite zeigen sich vor allem in der praktischen Ausgestaltung der Jugendkriminalrechtspflege, für die die Länder und die Kommunen (Jugendgerichtshilfe) zuständig sind.[6510] Von den Bundesländern hängt es vor allem ab, wie viele Jugendsachbearbeiter der Polizei, in der Jugenderziehung erfahrene Staatsanwälte, Jugendrichter, Jugendbewährungshelfer und Vollzugsbedienstete zur Verfügung stehen, von den Kommunen hängt es ab, inwieweit es spezialisierte Jugendgerichtshelfer gibt.[6511] Vor allem aber hängt es von ihnen ab, ob bei der Besetzung darauf geachtet wurde, dass - neben den erforderlichen juristischen Kenntnissen - die für eine sachgemäße und effiziente Anwendung des Jugendstrafrechts erforderlichen fachlichen Qualifikationen in Form von Basiswissen in Kriminologie, Pädagogik und Sozialpädagogik, Jugendpsychologie und -psychiatrie sowie Soziologie vorhanden sind und eine hinreichende Aus- und Fortbildung gewährleistet ist.

Die bereits 1964 getroffene Feststellung von Schüler-Springorum ist unverändert gültig: "Nicht an den Gesetzgeber richten sich die vordringlichsten Wünsche, sondern an alle Instanzen, die die praktische Ausgestaltung der Jugendkriminalrechtspflege bestimmen. Das heißt, die Jugendkriminalrechtspflege ist zur Zeit weniger ein Rechtsproblem als ein Finanzproblem; denn von den Parlamenten, Finanzressorts und Haushaltsausschüssen der Bundesländer hängt es letztlich ab, wie viele und wie qualifizierte Jugendrichter, Jugendstaatsanwälte, Jugendgerichtshelfer und Bewährungshelfer bezahlt werden und vor allem der Vollzug der mit Freiheitsentziehung verbundenen Sanktionen aussieht. … Die Kritiker der Jugendgerichtsbarkeit haben unrecht, wenn sie das Jugendgerichtsgesetz für unbefriedigende Erfolge in der Bekämpfung der Jugendkriminalität verantwortlich machen; solange die praktischen Möglichkeiten der Jugendkriminalrechtspflege, zuvörderst des Vollzuges der Jugendstrafe, so wenig wie heute dem Stande wissenschaftlicher Erkenntnis und den Intentionen des JGG entsprechen, fällt der Vorwurf großenteils auf jene Instanzen zurück, die für diese Gerichtsbarkeit die Mittel zu bewilligen und zu verwalten haben“[6512]

6510 Vgl. auch den Abschlussbericht der Expertenkommission zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des allgemeinen Strafverfahrens und des jugendgerichtlichen Verfahrens (Expertenkommission 2015, S. 173): "Soweit hier Defizite auszumachen sind, betreffen diese vornehmlich die Umsetzung des geltenden Rechts in der Praxis, die sachliche und personelle Ausstattung sowie die Kooperation von Polizei., Jugendhilfe, Jugendstaatsanwaltschaft und Jugendgericht und die besondere fachliche Qualifikation der professionellen Akteure für den fachlich angemessenen und effektiven Umgang mit straffälligen jungen Menschen."

6511 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 6.

6512 Schüler-Springorum 1964, S. 1.

3. Stand der empirischen Forschung zur Anwendungspraxis, Ausgestaltung und insbesondere zum Erfolg von jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen - zentrale Befunde

3.1 Bestandsaufnahme und Defizitfeststellung

Das Gutachten soll eine „Sekundäranalyse von empirischen Untersuchungen ab 1990 zur Anwendungspraxis, Ausgestaltung und insbesondere zum Erfolg von jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen" beinhalten. Das zentrale Ergebnis der Sekundäranalyse von empirischen Untersuchungen zu diesen Themenfeldern ab 1990 lässt sich einfach zusammenfassen: Der Stand der empirischen Forschung ist in jeglicher Hinsicht defizitär. Eine systematische Qualitätssicherung von jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen fehlt. Dies hat vor allem folgende Gründe:

a) Die Anwendungspraxis und die Ausgestaltung jugendkriminalrechtlicher Maßnahmen lässt sich mit den verfügbaren Daten der amtlichen Statistik nur teilweise und mit großen Lücken beschreiben.[6513] Primärdatenerhebungen finden sich nur punktuell; sie sind überdies regional und zeitlich begrenzt. Es ist deshalb insbesondere nicht möglich zu prüfen, ob und inwieweit die Praxis die Reformen des JGG und die Zielvorstellungen des Gesetzgebers seit 1990 umgesetzt hat.

b) Eine Evaluation jugendkriminalrechtlicher Maßnahmen[6514] findet ebenfalls nur punktuell und ganz überwiegend mit Ansätzen statt, die keine empirisch gesicherten Erkenntnisse erlauben.[6515] Die Feststellung im Ersten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung "Derzeit findet eine systematische Evaluation von kriminalpräventiven Maßnahmen, Projekten und Initiativen in Deutschland so gut wie nicht statt"[6516] ist unverändert gültig. Evidenzbasierte Kriminalpolitik ist noch ein Versprechen, derzeit fehlt eine tragfähige empirische Grundlage.

Das Jugendkriminalrecht unterscheidet sich damit von einigen anderen Politikfeldern, in denen schon längst systematisch Qualitätssicherung betrieben wird. Seit über zwei Jahrzehnten sind z.B. im benachbarten Feld der Kinder- und Jugendhilfe Bemühungen um Qualitätssicherung etabliert und gesetzlich verankert, etwa in § 36 KJHG die Qualität der Hilfeplanung, in § 78b KJHG die Qualitätsentwicklungsvereinbarung. 2002 führte die damals zuständige Ministerin aus: „Lange hat sich die Sozialpädagogik damit begnügt, auf den Nutzen ihrer Arbeit für einzelne Kinder und Jugendliche und die Gesellschaft als Ganze zu verweisen, ohne im Rahmen nachvollziehbarer Verfahren konkrete Ziele ihrer Bemühungen zu formulieren, die einzelnen Schritte nachvollziehbar zu planen und deren Erreichen zu überprüfen. Angesichts steigender Kosten für die Ausgaben der Kinder- und

---

6513 Vgl. oben V., VI.

6514 Vgl. oben VII.

6515 Albrecht, H.-J. 2002a, D 51: "Die Durchsicht der empirischen Studien, die sich auf die Identifizierung von Auswirkungen unterschiedlicher Behandlung oder unterschiedlicher Sanktionierung beziehen, zeigt, dass im Bereich des Jugendkriminalrechts zum einen (und im Vergleich zu Erwachsenensanktionen) weniger Forschung vorhanden ist und dass zum anderen die vorhandene Forschung in methodischer Hinsicht in erheblichem Umfang keine aussagekräftigen Befunde zu Wirkungen (unterschiedlicher Inhalte von Interventionen) zulässt."

6516 1. PSB 2001, S. 39.

Jugendhilfe und heftiger werdender Verteilungskämpfe bei der Umsetzung politischer Ziele reichen allgemeine Begründungen nicht mehr aus. Notwendig sind fördernde Impulse durch Modellvorhaben und Forschungsprojekte. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat im Rahmen eines Förderschwerpunkts in den letzten Jahren verschiedene Studien zu dieser Thematik gefördert."[6517]

Vergleichbare Impulse im Bereich des (Jugend-)Strafrechts fehlen. Qualitätssicherung müsste die Anwendungspraxis beschreiben, mögliche Abweichungen von gesetzgeberischen Zielvorstellungen feststellen sowie Annahmen über die präventive Wirkung der gesetzlich vorgesehenen bzw. in der Praxis angeordneten/verhängten Sanktionen prüfen. Sie müsste wirksame von unwirksamen, gegebenenfalls sogar kontraproduktiven, also schädlichen Maßnahmen erkennen und auf eine Fehlsteuerung öffentlicher Mittel aufmerksam machen. Der mögliche Einwand, die Unabhängigkeit der Gerichte stehe einer Qualitätssicherung entgegen, ist unbegründet. Denn Qualitätssicherung beschreibt die reale Anwendungspraxis und klärt über Wirkungen und Nebenwirkungen der jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen auf. Die Umsetzung dieser Erkenntnisse obliegt den Richtern in eigener Verantwortung.

Das JGG enthält eine klare Zielbestimmung: "Die Anwendung des Jugendstrafrechts soll vor allem erneuten Straftaten eines Jugendlichen oder Heranwachsenden entgegenwirken" (§ 2 Abs. 1 S. 1 JGG). Um dieses individualpräventive Ziel zu erreichen, stellt das JGG ein breit gefächertes, flexibles Instrumentarium zur Verfügung. Ob und inwieweit diese Instrumente zur Zielerreichung geeignet sind und welche Effektstärke sie haben, sollte und kann durch Wirkungsforschung geklärt werden. Es genügt nicht, von einer Sanktion günstigere Effekte bloß zu erwarten oder zu behaupten - es muss empirisch überprüfbare und hinreichend gesicherte Anhaltspunkte dafür geben, dass ein solcher Eingriff geeignet und erforderlich (also einer weniger eingriffsintensiven Alternative in der Wirkung überlegen) ist.[6518] An derartiger, methodischen Standards genügender Wirkungsforschung fehlt es freilich fast durchgängig. Die Kriminalpolitik hat bislang darauf verzichtet, eine Evaluationskultur ausreichend zu "fördern", weder ideell noch materiell noch institutionalisiert.

Die Kriminalpolitik bleibt damit hinter den Vorgaben des BVerfG zurück, das in seiner Entscheidung vom 31.05.2006[6519] für den Jugendstrafvollzug die Verwendung von „möglichst realitätsgerechten Annahmen und Prognosen"[6520] sowie eine fortlaufende Beobachtung und Nachbesserung gefordert hat. Sie bleibt auch zurück hinter zahlreichen Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates zu Evaluation und Forschung.[6521] In der Empfehlung Rec(2008)11, Nr. 135 ff. heißt es z.B. "Die Sanktionen und Maßnahmen für Jugend-

---

6517 Schmidt et al. 2002, S. 5.

6518 "Soziale Arbeit und Justiz werden sich allerdings nur legitimieren können, wenn sie die (behaupteten) positiven Effekte ihrer Interventionen nachweisen können. Sie müssen dabei die normativen (demokratisch legitimierten) Vorgaben und Entscheidungen zum Ausgangspunkt ihrer Arbeit machen. Justiz wie Jugendhilfe haben dabei sicherzustellen (und zu dokumentieren), dass ihre Interventionen in jedem Einzelfall geeignet, erforderlich und angemessen sind (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz)" (AK 16 des 28. DJGT, DVJJ 2012, S. 663).

6519 BVerfGE 116, 69.

6520 BVerfGE 116, 69 (S. 91).

6521 Vgl. oben II., 4.1

liche sind anhand von Forschungsstudien und auf der Grundlage einer wissenschaftlichen Evaluation zu entwickeln. Zu dem Zweck sind vergleichende Daten zusammenzutragen, die die Bewertung des Erfolgs oder Misserfolgs von Sanktionen und Maßnahmen, die in Einrichtungen oder außerhalb des Vollzugs durchgeführt werden, zulassen. … Die von unabhängigen Gremien durchgeführten kriminologischen Studien über alle Aspekte der Betreuung Jugendlicher sind durch finanzielle Unterstützung und einen vereinfachten Zugang zu Daten und Einrichtungen zu fördern."

Was abstrakt erforderlich ist, haben die (damaligen) Bundesregierungen bereits in ihren beiden Periodischen Sicherheitsberichten formuliert: Für „eine rationale Kriminal- und Strafrechtspolitik" ist eine „solide(n) empirische(n) Grundlage" erforderlich. Eine solche Grundlage besteht dann, wenn „Erkenntnisse über Ausmaß, Struktur und Entwicklung der Kriminalität einerseits, über Strafverfolgung, Strafvollstreckung und Strafvollzug andererseits … in ausreichendem Umfang vorhanden … (sind), um kriminal- und strafrechtspolitische Maßnahmen erfolgreich gestalten und in ihren Auswirkungen überprüfen zu können."[6522] Zur Entwicklung geeigneter kriminalpräventiver Instrumente gehören nach Auffassung der Bundesregierung:

- „eine gründliche Situationsanalyse,
- eine an empirisch bewährten bzw. theoretisch begründeten Kriterien ausgerichtete Konzeption,
- die Evaluation sowohl der Umsetzung von Plänen in die Wirklichkeit (so genannte Prozessevaluation) als auch und insbesondere der Effizienz (Effektevaluation und Kosten-Nutzen-Analyse),
- schließlich eine Auswertung der Ergebnisse mit Blick auf
  (1) die Effektstärke, also der Differenz zwischen einem Effektmaß (z. B. Rückfallquote) bei der Zielgruppe einer Intervention, nachdem sie diese durchlaufen hat, und dem einer Vergleichsgruppe,
  (2) auf die Vermeidung ungünstiger Nebeneffekte und
  (3) auf Eintritt oder Ausbleiben von Verdrängungseffekten sowie
  (4) auf die Nachhaltigkeit von Wirkungen."[6523]

3.2 Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Erkenntnismittel

3.2.1 Erkenntnismittel für die Analyse von Jugendkriminalität und jugendkriminalrechtlicher Sanktionierungspraxis

3.2.1.1 Defizitanalyse der statistischen Erkenntnismittel hinsichtlich (Jugend-)Kriminalität

Ausmaß, Struktur und Entwicklung von (Jugend-)Kriminalität sind Bezugspunkte sowohl der (jugend-)strafrechtlichen Reformdiskussion, von kriminalpolitischen Empfehlungen hinsichtlich Prävention/Repression von (Jugend-)Kriminalität als auch hinsichtlich der Einord-

6522 1. PSB, S. 599.
6523 2. PSB, S. 666.

nung und Bewertung der (jugend-)strafrechtlichen Sanktionierungspraxis, namentlich bei Forderungen nach deren Verschärfung (bei steigender, polizeilich registrierter [Jugend-]-Kriminalität). Ohne valide und hinreichend differenzierte Erkenntnis des Problems ist aber keine problemadäquate Problemlösung gewährleistet. Erforderlich für hinreichende Problemkenntnis ist ein national repräsentatives Dunkelfeld-Monitoring sowie ein das System strafrechtlicher Sozialkontrolle abbildendes Indikatorensystem.[6524]

Als Erkenntnismittel für (Jugend-)Kriminalität werden in Öffentlichkeit und Politik fast ausschließlich Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) genutzt. Entgegen weitverbreiteten Annahmen ist die PKS keine valide und hinreichend differenzierte Erkenntnisquelle zum Problem „(Jugend-)Kriminalität“.[6525] Eine auf Daten der PKS gestützte Argumentation läuft Gefahr, die Aussagekraft dieser Statistik zu überschätzen und zu überbewerten und deshalb die Kriminalitätslage zu dramatisieren.

Die Beschränkung auf die PKS blendet aus, dass in der PKS nur das sog. „Hellfeld“ der Kriminalität wiedergegeben wird, und dies überdies nur teilweise. Vergehen im Straßenverkehr, auf die immerhin gut 20 % aller Verurteilungen entfallen, werden seit 1963 nicht mehr in der PKS erfasst. Staatsschutzdelikte, die im Zusammenhang mit Terrorismus zugenommen haben, werden seit 1959 ebenfalls nicht mehr in der PKS ausgewiesen. Nie erfasst worden sind schließlich Straftaten, die zwar im Inland schädigten, deren Tatort aber im Ausland liegt, wie dies etwa bei betrügerischen Callcentern der Fall ist. Nicht erfasst sind von anderen Behörden abschließend bearbeitete Vergehen, etwa die von den Finanzbehörden bearbeiteten Steuervergehen.

Das in der PKS erfasste „Hellfeld“ ist kein systematisch verkleinertes Abbild der „Kriminalitätswirklichkeit“, sondern ein vor allem durch Anzeigeerstattung und -aufnahme systematisch verzerrter Ausschnitt. Umfang, Struktur und Entwicklung der polizeilich registrierten Kriminalität sind zu rd. 80 % eine Funktion der Anzeigebereitschaft.[6526] Das Bundeskriminalamt führt zutreffend alljährlich in den Vorbemerkungen zur PKS aus: "Die PKS bietet also kein getreues Spiegelbild der Kriminalitätswirklichkeit, sondern eine je nach Deliktsart mehr oder weniger starke Annäherung an die Realität".[6527]

Das Anzeigeverhalten ist nicht nur delikts-, sondern auch täterspezifisch unterschiedlich hoch. Das Verhältnis von (Fall-)Hell- und (Fall-)Dunkelfeld der Kriminalität ist im Zeitverlauf nicht konstant. Infolge eines geänderten Anzeigeverhaltens kann es zu Kriminalitätsveränderungen im Hellfeld kommen, ohne dass sich die "Kriminalitätswirklichkeit" ändert. Eine polizeilich registrierte Zunahme der Jugendkriminalität lässt nicht die Schlussfolgerung zu, Jugendkriminalität habe tatsächlich zugenommen. Dunkelfeldforschungen zeigen, dass es unterschiedliche, teils sogar gegenläufige Entwicklungen geben kann.[6528] Für Deutschland kann zumindest als hinreichend gesichert eine Zunahme der Anzeigebereitschaft im Bereich der Körperverletzungsdelikte angenommen werden. In einer im Abstand von jeweils rd. 10 Jahren durchgeführten repräsentativen Befragung in Bochum wurde beispielsweise

6524 Heinz 2013b; RatSWD 2009.
6525 Vgl. oben IV., 3.1.2.2
6526 Vgl. oben IV., 3.1.2.2.4
6527 PKS 2016, Bd. 1, S. 7.
6528 Vgl. oben IV., 7.2

festgestellt, dass bei Körperverletzungen die Anzeigebereitschaft von 12 % im Jahr 1975 auf 23 % im Jahr 1998 angestiegen war, rund zwei Drittel der zwischen 1975 und 1998 erfolgten Zunahmen der polizeilich registrierten Körperverletzungsdelikte beruhten auf dieser Änderung der Anzeigebereitschaft (vgl. **Schaubild 85**). Für die letzten beiden Jahrzehnte bestätigten sämtliche Schülerbefragungen eine Zunahme der Anzeigebereitschaft bei Gewaltdelikten, was den Anstieg der polizeilich registrierten Gewaltkriminalität zumindest zu einem erheblichen Teil erklären könnte.[6529] Ohne Zusatzinformationen aus Dunkelfeldforschungen bleibt deshalb ungewiss, ob die statistischen Zahlen die Entwicklung der "Kriminalitätswirklichkeit" widerspiegeln oder ob sie lediglich das Ergebnis einer Verschiebung der Grenze zwischen (Fall-)Dunkel- und (Fall-)Hellfeld sind.

Das statistische Bild kann ferner beeinflusst werden von gesetzlichen Änderungen (z.B. Einführung der Versuchsstrafbarkeit bei Körperverletzungsdelikten 1975 bzw. 1998)[6530] sowie von Änderungen der Verfolgungsintensität oder der Erfassungsgrundsätze für die Statistiken bzw. des Registrierverhaltens der statistikführenden Stellen.

Die Bundesregierung hat deshalb bereits in ihrem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht darauf hingewiesen, dass die "Annahme, die »Kriminalitätswirklichkeit« habe sich ebenso oder zumindest ähnlich wie die »registrierte« Kriminalität entwickelt, … eine Schlussfolgerung (sei), die auf der (stillschweigenden, aber zumeist unzutreffenden) Annahme beruht, sämtliche neben der Kriminalitätsentwicklung maßgebenden Einflussgrößen auf »registrierte« Kriminalität seien im Vergleichszeitraum konstant geblieben."[6531]

Das Ergebnis einer nochmaligen, erneut verzerrenden Auslese sind die Tatverdächtigenzahlen nach Struktur und Entwicklung. Steigende Aufklärungszahlen führen zu einer Zunahme der registrierten Tatverdächtigen, ohne dass dem eine reale Zunahme entspräche. Erneut handelt es sich um eine Verschiebung vom (Tatverdächtigen-)Dunkel- in das (Tatverdächtigen-)Hellfeld. Zwischen 1995 und 2016 ist die Aufklärungsrate von 47,9 % auf 56,1 % gestiegen, die Zahl der Tatverdächtigen stieg um 22,1 %. Wäre die Aufklärungsrate konstant geblieben, hätte es "nur" einen Anstieg um 3,1 % gegeben (vgl. **Tabelle 7**).

Die Wahrscheinlichkeit, einen Tatverdächtigen zu ermitteln, den Fall also aufzuklären, ist delikts- und täterspezifisch unterschiedlich groß. Bei Ladendiebstahl wird der Fall selten entdeckt, wenn er aber entdeckt wird, dann wird der ertappte Dieb in der Regel mit der Anzeige gleich „mitgeliefert"; dasselbe ist bei "Schwarzfahren" der Fall. Der Fall ist aufgeklärt, auch ohne polizeiliches Zutun. Die Aufklärungsrate betrug 2016 91 % (Ladendiebstahl) bzw. 99 % (Beförderungserschleichung). Beim Einbruchsdiebstahl wird zwar der Fall rasch entdeckt, die Aufklärung gelingt aber eher selten. Die Aufklärungsrate betrug 2016 bei Wohnungseinbruch 17 %.[6532] Im Schnitt wird nur jeder zweite Fall aufgeklärt, weshalb zum Dunkelfeld der den Behörden nicht bekannt gewordenen Taten noch das Dunkelfeld der nicht ermittelten Tatverdächtigen hinzukommt. Diese beiden Dunkelfelder bestehen unabhängig voneinander. Eine hohe Aufklärungsrate ändert insbesondere nichts an einer

6529 Vgl. oben IV., 7.3

6530 Vgl. oben IV., 3.1.2.2.1

6531 1. PSB, S. 1, 11.

6532 Vgl. zu deliktsspezifischen Unterschieden der Aufklärungsraten und deren Veränderung Tabelle 6.

bereits durch Unterschiede in der Entdeckung bzw. Anzeigeerstattung vorgegebenen Verzerrung der "registrierten Kriminalität".

Bei den Tatverdächtigen handelt es sich also um eine Auslese aus einem doppelten Dunkelfeld, dem Dunkelfeld der nicht angezeigten Taten und dem Dunkelfeld der zwar angezeigten Taten, aber der nicht ermittelten Tatverdächtigen. Aussagen über "Täter", seien es Tatverdächtige oder Verurteilte, sind also regelmäßig Aussagen über in hohem und in unterschiedlichem Maße ausgelesene Gruppen. Verzerrungsmöglichkeiten bestehen darin, dass nicht nur die Anzeige-, sondern auch die Aufklärungswahrscheinlichkeit deliktsspezifisch unterschiedlich groß ist und darüber hinaus von der Handlungskompetenz und Verteidigungsmacht des Verdächtigen beeinflusst wird. So sind z. B. Jugendliche im Allgemeinen eher zu einem Geständnis zu bewegen als Erwachsene; sie haben zu den schwer aufklärbaren Delikten der Betrugs- und Wirtschaftskriminalität kaum Zugang; sie verüben dagegen Delikte häufiger in Cliquen und im öffentlichen Raum (was ihre Taten „sichtbarer“ macht), sie agieren unprofessioneller und verüben vor allem einfache, unkomplizierte Delikte im Nahraum.

Die Beschränkung auf die PKS blendet schließlich aus, dass die PKS ein Tätigkeitsbericht der Polizei ist, der die Situation des Anfangsverdachts wiedergibt; und zwar mit der Tendenz der "Überbewertung".[6533] Ob und inwieweit dieser Verdacht - die PKS spiegelt nur die Situation des Verdachts wider - erhärtet und verdichtet werden kann, zeigen erst die Statistiken auf den weiteren Stufen des Ermittlungsverfahrens. Die Mehrzahl der polizeilich ermittelten Tatverdächtigen wird jedenfalls nicht verurteilt. Im Schnitt kamen 2015 auf 100 strafmündige Tatverdächtige ca. 26 Verurteilte (vgl. **Schaubild 109**). Das Strafverfahren ist – in sozialwissenschaftlicher Betrachtung – ein Prozess der Ausfilterung und – jedenfalls bei Schwerkriminalität – ein Prozess der Bewertungsänderung. Die Ausfilterung beruht überwiegend auf Entscheidungen der Staatsanwaltschaft, den Tatverdächtigen nicht anzuklagen, teils mangels hinreichenden Tatverdachts (§ 170 II StPO), teils wegen Einstellungen aus Subsidiaritäts- bzw. Opportunitätsgründen im engeren Sinne (§ 45 JGG, §§ 153, 153a, 153b StPO, §§ 31a, 37 BtMG).[6534] Die nicht hinreichend differenzierte Staatsanwaltschaftsstatistik lässt nicht erkennen, bei welchen Delikten und welchen Altersgruppen in welchem Umfang von diesen verschiedenen Einstellungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht wird. Insgesamt gesehen entfielen 2015 im Schnitt – bezogen auf alle Beschuldigten (also regelmäßig polizeilich als Tatverdächtige registrierte Personen) - bundesweit 40 % auf Einstellungsentscheidungen mangels (aus staatsanwaltschaftlicher Sicht) hinreichenden Tatverdachts (§ 170 Abs. 2 StPO), weitere 31 % auf Opportunitätsentscheidungen i.e.S. und nur 29 % auf Anklagen i.w.S./Strafbefehlsanträge (vgl. Tab**elle 39**).

Die der Erfassung in der PKS innewohnende Tendenz zur Überbewertung zeigt sich beispielsweise darin, dass auf 100 wegen vorsätzlicher Tötungsdelikte polizeilich registrierter Tatverdächtiger 2015 nur 21 wegen dieser Delikte Verurteilte kamen (vgl. **Schaubild 196**). Die Art der Erledigung bei den nicht wegen dieser Delikte Verurteilten lässt sich statistisch nicht feststellen. Nur Aktenanalysen geben Aufschlüsse. In einer schon älteren, 1971 in sechs deutschen Großstädten durchgeführten Aktenanalyse wurde z.B. ermittelt, dass von

6533 Vgl. oben IV., 3.1.2.2.7
6534 Vgl. oben V., 4.1.4.1

250 polizeilich wegen Mordes/Totschlags registrierten Tatverdächtigen nur 34 % wegen eines Tötungsdelikts verurteilt wurden, 25 % wurden wegen eines anderen, minder schweren Delikts verurteilt, bei 40 % wurde das Verfahren aus den verschiedensten Gründen (zwischenzeitlicher Tod des Beschuldigten, fehlender Tatverdacht, Schuldunfähigkeit usw.) eingestellt (vgl. **Schaubild 192**). Noch ausgeprägter sind die Überbewertungstendenzen bei sexueller Nötigung und Vergewaltigung.[6535] Wenn es auf späteren Stufen zu Bewertungsänderungen kommt, bleibt dies ohne Einfluss auf die Erfassung in der PKS, es bleibt also statistisch - und für die Nutzer - bei der "Überbewertung".

Allen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken ist gemeinsam, dass sie zählen, aber nicht wägen. Ein vollendeter Mord zählt statistisch so viel wie ein Ladendiebstahl. Die Schwere der Deliktsbegehung wird lediglich bei Eigentums- und Vermögensdelikten erfasst, und auch insoweit nur ansatzweise, nämlich über den Geldwert der erlangten Beute. Statt einer Gesamtbetrachtung von "Kriminalität" ist deshalb immer eine Einzeldeliktanalyse geboten. Selbst auf den ersten Blick so homogen erscheinende Gruppen, wie "Gewaltkriminalität", sind heterogen hinsichtlich Schwere und Entwicklung. Die schwersten Formen der "Gewaltkriminalität", vorsätzliche Tötungsdelikte, sind schon seit Jahrzehnten rückläufig, Raub, räuberische Erpressung immerhin schon seit 1998. Lediglich schwere/gefährliche Körperverletzung ist bis 2006 gestiegen. Da aber diese Deliktsgruppe 70 % der "Gewaltkriminalität" ausmacht, bestimmte sie den Verlauf, konkret das Bild einer ständig steigenden "Gewaltkriminalität". Die Deliktsgruppe „gefährliche und schwere Körperverletzung“ umfasst ihrerseits sowohl die verletzungsträchtige Begehung "mittels einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs" als auch die "gemeinschaftliche" Begehung, also die jugendtypische Konstellation bei Raufhändeln unter Gruppen ("gemeinschaftlich") Jugendlicher, die sich im Regelfall gerade nicht durch die von der Tatbestandsbezeichnung suggerierte besonders gefährliche Tatintention oder –ausführung auszeichnet.

Die für die Einschätzung der alters- und geschlechtsspezifischen Opfergefährdung erforderliche Erfassung von Angaben zum Opfer beschränkt sich auf Delikte gegen Leib und Leben. Eigentumsdelikte werden nicht erfasst.

3.2.1.2 Handlungsempfehlungen

Aus diesen Befunden ergibt sich als Handlungsempfehlung für eine valide und hinreichend differenzierte Tatsachengrundlage für Umfang, Struktur und Entwicklung von (Jugend-)Kriminalität:

1. Einführung einer regelmäßig durchzuführenden, bundesweit repräsentativen Dunkeluntersuchung, insbesondere durch einen Viktimisierungssurvey. Hierdurch sollten die benötigten Zusatzinformationen gewonnen werden, ob und inwieweit die Veränderungen der PKS "real" sind. Dieser Viktimisierungssurvey sollte sich nicht auf die Erhebung von Opfererfahrungen und Anzeigeverhalten in der Bevölkerung beschränken, sondern beispielsweise auch Aussagen zu den Gründen für eine Anzeige bzw. Nichtanzeige von Delikten, zur Schadensart wie auch zur Wahrnehmung und Bewertung polizeilicher und gegebenenfalls justizieller Reaktionen, zu Kriminalitätsfurcht und Strafbedürfnissen ermöglichen. Dieser Survey sollte auch Forschungsinteressen der

6535 Vgl. oben IV., 3.1.2.2.7

Wissenschaft berücksichtigen, interdisziplinär interessierende Fragestellungen aufnehmen und international anschluss- und vergleichsfähig sein. Empfehlenswert ist deshalb eine externe wissenschaftliche Begleitung bei Planung und Umsetzung. Damit Zu- bzw. Abnahmen erlittener Viktimisierungen statistisch zuverlässig gemessen werden können, ist eine hinreichend große Stichprobe erforderlich.[6536]

2. Ausbau der Polizeilichen Kriminalstatistik, insbesondere durch

   2.1 (Wieder-)Aufnahme des Ausweises der Straßenverkehrsdelikte,

   2.2 erweiterte Opfererfassung und

   2.3 Einführung von Schadensschwereindizes.[6537]

3.2.2 Erkenntnismittel für die Analyse der jugendkriminalrechtlichen Sanktionierungspraxis

3.2.2.1 Defizitanalyse für die Analyse der Sanktionierungspraxis

Für eine Analyse der Sanktionierungspraxis, und zwar sowohl im Jugend- als auch im Allgemeinen Strafrecht, sind die derzeit verfügbaren Strafrechtspflegestatistiken ungenügend. Das derzeitige kriminalstatistische System in Deutschland beinhaltet zwar eine Vielzahl von Statistiken, angefangen von der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), der Staatsanwaltschaftsstatistik (StA-Statistik), der Statistik des Strafgerichts (Strafgerichtsstatistik), der Strafverfolgungs- (StVerfStat), der Bewährungshilfe- (BewHiStat) sowie des Straf- (StVollzStat) und des Maßregelvollzugs (MaßrVollzStat) (vgl. Tab**elle 31**). Diese ermöglichen aber keine hinreichend differenzierte Analyse der Sanktionierungspraxis. Dies haben sowohl die beiden Periodischen Sicherheitsberichte aus den Jahren 2001 und 2006 als auch die Stellungnahme der Bundesregierung zur Großen Anfrage zum „Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert“[6538] gezeigt. Die verfügbaren Statistiken weisen Defizite auf in rechtlich-organisatorischer Hinsicht, bezüglich der Datenverfügbarkeit, der personenbezogenen Verknüpfbarkeit der Mikrodaten sowie des Datenzugangs.[6539]

1. Rechtlich-organisatorische Defizite des kriminal- und strafrechtspflegestatistischen Systems in Deutschland

   1.1. Fehlende Rechtsgrundlage der Strafrechtspflegestatistiken und darauf beruhender Lücken in regionaler Hinsicht

   Kennzeichnend für die Strafrechtspflegestatistiken ist unter dem hier interessierenden Aspekt der Sanktionierungspraxis zunächst einmal die fehlende (bundes-)gesetzliche Grundlage. Es handelt sich nicht um Bundesstatistiken, sondern um koordinierte Länderstatistiken, die auf Verwaltungsanordnungen in den Ländern beruhen. Mangels bundesgesetzlicher Grundlage, die die flächendeckende Durchführung anordnen und die Statistiken auch haushaltsrechtlich absichern

---

6536 Vgl. die Empfehlungen des RatSWD 2018.

6537 Ausführlich RatSWD 2009, S. 25 f., 51 ff.

6538 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009.

6539 Ausführlich oben V., 3.2.1

sollte, sind einige der Strafrechtspflegestatistiken teilweise erst verspätet eingeführt worden (die Strafverfolgungsstatistik wird erst seit 2007 flächendeckend geführt), teilweise sind sie (immer noch oder schon wieder) regional unvollständig. Seit einigen Jahren ist z.B. mangels flächendeckender Daten die Veröffentlichung der BewHiStat und der MaßrVollzStat eingestellt worden.

1.2 Festlegung von Datensammlungen und -aufbereitung ohne Einbeziehung wesentlicher Datennutzerkreise

"Die fehlende bundesgesetzliche Grundlage für die Strafverfolgungsstatistik hat nicht nur die flächendeckende Einführung der Statistik in den neuen Ländern erheblich verzögert. Sie hat auch dazu geführt, dass Anpassungen des Merkmalskatalogs an neue Fragestellungen sowie der Aufbereitungsverfahren an die gewandelten technisch-organisatorischen Rahmenbedingungen weitgehend unterblieben sind. Der Merkmalskatalog zur Strafverfolgungsstatistik ist seit der Strafrechtsreform Anfang der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts nur geringfügig verändert worden. Dem gewandelten Erkenntnisinteresse und Datenbedarf seitens der Kriminal- und Rechtspolitik, der Wissenschaft und der Öffentlichkeit kann die Statistik nur noch bedingt gerecht werden."[6540] Die Erhebungsmerkmale werden in Ausschüssen der Länder und des Bundes vereinbart. Diese Ausschüsse setzen sich zusammen aus Vertretern der Statistischen Ämter und der Exekutive. Wissenschaft und Legislative sind in keinem dieser Ausschüsse vertreten. Im Vordergrund stehen deshalb Interessen der (Landes-)Justizverwaltungen.

1.3 Begrenzte Vergleichbarkeit der Teilstatistiken

Die einzelnen Statistiken verfolgen je eigene Zwecke und werden deshalb nach je eigenen Zähl- und Aufbereitungsregeln erstellt. Sie sind deshalb weder inhaltlich noch erhebungsmethodisch optimal aufeinander abgestimmt. Die Erhebungseinheiten und Erhebungsmerkmale der einzelnen Statistiken sind nur teilweise kompatibel. Zwar waren und sind (i.S. des kleinsten gemeinsamen Nenners) die Straftatenkataloge der Strafrechtspflegestatistiken weitgehend abbildbar auf den umfangreichen Straftatenkatalog der PKS.[6541] Die Kompatibilität scheitert aber bereits an der unterschiedlichen Zählung von Personen (PKS: "echte" Tatverdächtigenzählung;[6542] StVerfStat: Zählung so oft, wie Verfahren abgeschlossen werden)[6543] und Erfassung von Personen (PKS: Bei Erfüllung mehrerer Straftatbestände unterschiedlicher Hauptdeliktsgruppen jeweils Erfassung;[6544] StVerfStat: Erfassung nur bei dem abstrakt schwersten Delikt). Die Unterschiede in den Zählweisen führen zu erheblichen Abweichungen in den Mengengerüsten. So weist

6540 Brings 2012, S. 22.

6541 Nicht abbildbar sind sie dagegen auf die kriminologisch-kriminalistische Differenzierung der Straftatenkataloge in der PKS.

6542 Ein Tatverdächtiger wird nur einmal im Berichtsjahr gezählt, unabhängig von der Zahl der gegen ihn im Berichtsjahr abgeschlossenen polizeilichen Ermittlungsverfahren.

6543 Bei 12 % der 1994 im BZR neu eingetragenen oder aus dem Strafvollzug entlassenen Personen waren in diesem Jahre 2 oder mehr Entscheidungen erfolgt (vgl. Sutterer 2004, S. 199). In dieser Größenordnung müsste es also zu Mehrfachzählungen in der StVerfStat kommen.

6544 Währen die Addition der bei den einzelnen Straftaten ausgewiesenen Zahl der Verurteilten der Gesamtzahl der insgesamt Verurteilten entspricht, ist dies in der PKS nicht der Fall. Die Addition der bei den einzelnen Delikten erfassten Tatverdächtigen übersteigt die Gesamtzahl insgesamt deutlich.

z.B. die PKS in den Jahren 2015 519.221 und 2016 501.011 Tatverdächtige aus, die wegen Diebstahls oder Unterschlagung registriert worden sind. In der StA-Statistik, in der ja nur bekannte Tatverdächtige (Js-Register) erfasst werden, werden in diesen beiden Jahre aber 845.531 bzw. 831.784 Beschuldigte bei der Sachgruppe "Diebstahl und Unterschlagung" ausgewiesen, also das 1,6- bzw. 1,7-fache der Werte der PKS (vgl. auch **Schaubild 156**). Diese Abweichung dürfte vermutlich darauf beruhen, dass in der StA-Statistik nicht der Beschuldigte, sondern das Ermittlungsverfahren Erhebungseinheit ist, d.h. ein Beschuldigter wird so oft gezählt, wie gegen ihn im Berichtsjahr Verfahren abgeschlossen werden, unter Umständen sind dies auch sog. "abgetrennte Verfahren".

2. Defizite hinsichtlich der Datenverfügbarkeit

2.1 Fehlende Statistiken

2.2.1 Beschuldigtenstatistik der Staatsanwaltschaft

Eine Beschuldigtenstatistik der Staatsanwaltschaft fehlt, obwohl die StA zunehmend mehr Sanktionsmacht zugewiesen bekommen hat und faktisch zu einem "Richter vor dem Richter"[6545] geworden ist. Selbst wenn die Erledigungen durch Abgaben und sonstige verfahrenstechnisch bedingte Erledigungen unberücksichtigt bleiben, dann werden derzeit (2015) 40 % der Ermittlungsverfahren gegen Beschuldigte mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt, bei weiteren 31 % wird das Verfahren aus Opportunitätsgründen eingestellt und nur bei 29 % wird ein Strafbefehlsantrag gestellt oder Anklage erhoben (vgl. Tab**elle 39**). Die aus Sicht der Öffentlichkeit bedrohlich steigende Kriminalität wurde von der StA verfahrensrechtlich entkriminalisiert. Trotz (oder wegen) steigenden Geschäftsanfalls ging der Anteil der Anklagen/Strafbefehlsanträge deutlich zurück; deren absolute Zahl war 2015 (im früheren Bundesgebiet, ohne Berlin, Hessen, Schleswig-Holstein) um knapp 17 % kleiner als 1981 (vgl. **Schaubild 158**). Mangels statistischer Daten weiß niemand, bei welchen Straftatbeständen und Tätergruppen die StA in welcher Weise von diesen Einstellungsmöglichkeiten Gebrauch macht.

2.1.2 Lückenhafte Erfassung der Vollstreckung von Strafen, jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen und Maßregeln

Die Vollstreckung von Strafen, jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen und Maßregeln wird, von der Bewährungshilfestatistik abgesehen, überhaupt nicht erfasst. Insbesondere gibt es statistische Informationen weder zu den Weisungen/Auflagen im Jugendstrafrecht noch zur Geldstrafenvollstreckung im Allgemeinen Strafrecht.

2.1.2 Lückenhafte Erfassung des Vollzugs von Jugendarrest, Jugend- und Freiheitsstrafe sowie freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung

Zum Jugendarrestvollzug gibt es keine amtliche Statistik. Deshalb fehlen Angaben nicht nur zur Vollstreckung von Urteilsarresten, sondern auch zur Anordnung und Vollstreckung von Ungehorsamsarresten.

6545 Kausch 1980.

Zahl und Merkmale der Gefangenen und (Sicherungs-)Verwahrten sind durch die derzeitigen Stichtagsstatistiken nur verzerrt und lückenhaft erfasst. In Stichtagsstatistiken wird nur die Zahl der am Stichtag einsitzenden Gefangenen erfasst, nicht aber die Gesamtzahl aller während eines Jahres Inhaftierten. Ferner sind kurzzeitig Inhaftierte mit ihren Merkmalen, z.B. Alter, Art der Straftat, Vorstrafen, unter-, langfristig Inhaftierte dagegen übererfasst. Dies führt zu einer Verzerrung der Strukturdaten. Zu den vollzuglichen Maßnahmen, wie schulische, berufliche Bildung usw., fehlen sämtliche Informationen.

Die Maßregelvollzugsstatistik wird nicht flächendeckend geführt.

Die statistischen Daten zur Untersuchungshaft sind in mehrfacher Hinsicht lückenhaft. Eine Gesamtzahl der Untersuchungsgefangenen wird nicht nachgewiesen, die durchschnittliche Haftdauer ist unbekannt, Angaben zur Aussetzung des Vollzugs fehlen usw.

2.1.3 Fehlende Rückfallstatistik

Eine Rückfallstatistik fehlt. Die derzeitigen Legalbewährungsstudien[6546] beruhen auf Forschungsaufträgen; sie werden aktuell (und vorübergehend) von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziert. Sie sind nicht Bestandteil der amtlichen Statistik.

2.2 Lücken bei den zu erfassenden Erhebungsmerkmalen

Mit den derzeit verfügbaren Erhebungsmerkmalen der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken können viele aktuelle kriminalpolitische Fragestellungen nicht beantwortet werden. Hierzu zählen die unzulängliche Erfassung von Opfermerkmalen (sowohl in der PKS als auch und insbesondere in den Strafrechtspflegestatistiken), fehlende Schwereindizes sowie die Unmöglichkeit, das Ob und Wie der Umsetzung kriminalpolitischer Maßnahmen im Bereich der Sanktionierungspraxis zu prüfen. Der Merkmalskatalog der StVerfStat wurde (so gut wie) nicht an die in den letzten 30 Jahren erfolgten gesetzlichen Reformen angepasst.

Auf "informelle" Sanktionen, die im Jugendstrafverfahren im Wege der Diversion (§§ 45, 47 JGG) angeordnet werden, entfallen derzeit über 70 % aller Sanktionen (vgl. **Schaubild 261**). In der StA-Statistik und in der StVerfStat wird lediglich nach den Absätzen der §§ 45, 47 JGG differenziert. Weder Art noch Höhe der angeregten bzw. angeordneten erzieherischen Maßnahmen werden statistisch erfasst. Dies gilt, im Unterschied zu § 153a StPO, auch hinsichtlich des Täter-Opfer-Ausgleichs im Jugendstrafrecht. Die "informellen" Sanktionen verbleiben in einem statistischen Dunkelfeld.

Die "formellen", also durch Verurteilung verhängten Sanktionen sind umso differenzierter, je eingriffsintensiver die Sanktionen sind. Aber selbst für die eingriffsintensivste Sanktion, die Jugendstrafe, wird nur die Gruppenhäufigkeit in insge-

---

6546 Vgl. oben VII., 4.2.2.4

samt 7 Gruppen nachgewiesen.[6547] Deshalb ist zwar bekannt, dass z.B. 2015 83 Urteile auf Jugendstrafe von mehr als 5 bis einschließlich 10 Jahre lauteten. Die Verteilung innerhalb dieser Gruppe ist aber unbekannt, also z.B. wie häufig, bei welchen Delikten und welcher Vorstrafenbelastung die (damalige) Jugendhöchststrafe von 10 Jahren verhängt wurde. Eine durchschnittliche Dauer der verhängten Jugendstrafe lässt sich seriös nicht feststellen. Je eingriffsschwächer die Sanktionen sind, umso undifferenzierter sind die Nachweise. Bei den Zuchtmitteln wird zwar noch zwischen den Jugendarrestarten und den verschiedenen Auflagen differenziert, aber es wird weder die Dauer des Dauerarrestes noch die Zahl der Freizeitarreste erfasst, geschweige denn die Höhe der Geldauflage oder die Zahl der Arbeitsstunden. Bei den Erziehungsmaßregeln wird lediglich die Zahl der verhängten Weisungen erfasst, aber nicht deren Art. Über die Anwendung der durch das 1. JGGÄndG im Bereich der Weisungen eingeführten sog. NAM (Betreuungsweisungen, sozialer Trainingskurs, Täter-Opfer-Ausgleich) gibt es überhaupt keine flächendeckende statistische Erfassung.

Bei rein quantitativer Betrachtung erfolgte 2015 lediglich bei 4 % aller Sanktionierten ein Ausweis der Höhe der Sanktion (Jugendstrafe), bei weiteren 20 % ist die Art der Sanktion erfasst (Zuchtmittel und Erziehungsmaßregel), davon bei 3 % (Weisungen) aber nur die „Oberart“, bei den 76 % informell Sanktionierten ist nur bekannt, ob folgenlos oder nicht folgenlos eingestellt worden ist (vgl. Tab**elle 34**). Ein Großteil der Anwendungspraxis jugendkriminalrechtlicher Sanktionen verbleibt in einem statistischen Grau-, wenn nicht gar in einem Dunkelfeld.

Die fehlende Differenziertheit insbesondere der informellen Sanktionen schränkt die Möglichkeit der Interpretation der statistischen Daten zur Anwendungspraxis erheblich ein. Da keine homogenen (unter Berücksichtigung von §§ 45, 47 JGG) Grundgesamtheiten von Tat- und Tätergruppen gebildet werden können, kann nicht differenziert genug geprüft werden, ob von den Diversionsmöglichkeiten regional gleichmäßig Gebrauch gemacht wird,[6548] können regionale Unterschiede der Urteilspraxis nur begrenzt interpretiert werden und ist auch nur begrenzt die Frage beantwortbar, ob die jugendkriminalrechtliche Praxis punitiver geworden ist.[6549]

3. Fehlende personenbezogene Verknüpfbarkeit der Mikrodaten der Strafrechtspflegestatistiken

Das Strafverfahren ist ein Prozess der Ausfilterung und Bewertungsänderung. Diese Prozesse können derzeit nicht exakt nachgezeichnet werden. Die Gegenüberstellung der Tatverdächtigen und Verurteilten zeigt zum Beispiel (bei allen damit verbundenen Ungenauigkeiten),[6550] dass (2015) auf 100 wegen vorsätzlicher Tötungsdelikte ermittelte Jugendliche 9 Verurteilte, bei einfacher vorsätzlicher Kör-

6547 Vgl. oben V., 3.2.1.3.2

6548 Bei einem differenzierten Vergleich müssten Gruppen gebildet werden, die nach Alter, Geschlecht, Delikt und Vorbelastung übereinstimmen. Diese Gruppen können derzeit nicht gebildet werden.

6549 Möglich ist dies nur bei Deliktsgruppen, die zumindest weitgehend "diversionsresistent" sind, also besonders schwere Delikte.

6550 Vgl. Heinz 2917b.

perverletzung 15, bei gefährlicher/schwerer Körperverletzung 19 und bei Raub, räuberischer Erpressung 34 Jugendliche kommen (vgl. **Schaubild 119**). Niemand weiß, was bei diesen Delikten mit dem "Schwund" von teilweise über 90 bzw. 80 im Strafverfolgungssystem geschehen ist.
Hierbei handelt es sich aber nur um ungefähre Größenordnungen, weil es sich bei den Verurteilten der StVerfStat nicht um eine Untermenge der Tatverdächtigen des jeweiligen Berichtsjahres handelt. Beide Statistiken unterscheiden sich ferner nach Erfassungszeitraum, -grundsätzen und Zählweisen. Die Fragen der Ausfilterung und Bewertungsänderung lassen sich (abgesehen von - zumeist aber regional und zeitlich begrenzten - Aktenanalysen) nur durch die schon seit Langem geforderten, derzeit aber nicht möglichen verlaufsstatistischen Analysen beantworten. Voraussetzung hierfür wäre eine – derzeit nicht bestehende – Verknüpfungsmöglichkeit der erhobenen Daten auf Personenebene über die einzelnen Statistiken hinweg. Dies wiederum erforderte eine pseudonymisierte Einzeldatenübermittlung und –speicherung in einer statistischen Datenbank, wie sie die vom Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) eingesetzte Arbeitsgruppe „Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems“ erarbeitet hat.[6551]

4. Datenzugang, Datenveröffentlichung und -interpretation

   In den letzten Jahren wurde der Datenzugang durch Veröffentlichung digitalisierter Aggregatdaten wesentlich erleichtert. Wissenschaft benötigt freilich in der Regel (anonymisierte/pseudonymisierte) Einzeldatensätze, die derzeit nur für einige Statistiken (StVerfStat und StVollzStat) in dem Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter der Länder verfügbar sind.

   Derzeit werden lediglich die Daten der PKS in differenzierten Tabellenwerken erläutert. Eine Zusammenschau mit den Ergebnissen der Strafrechtspflegestatistiken und mit wissenschaftlichen Befunden fehlt. Aber erst diese Zusammenschau ergibt ein umfassendes Bild von Kriminalität und sozialer Kontrolle. Dem dienten die Periodischen Sicherheitsberichte der Bundesregierung von 2001 und 2006, die freilich nach der 2. Berichtslegung nicht mehr fortgeführt worden sind.

3.2.2.2 Handlungsempfehlungen

Aus diesen Befunden ergeben sich Handlungsempfehlungen für eine Datenbasis, die künftig eine valide und hinreichend differenzierte Grundlage für eine Analyse der Sanktionierungspraxis bilden sollte:

1. Strafrechtspflegestatistikgesetz: Ohne gesetzliche Grundlage ist eine flächendeckende Führung der Strafrechtspflegestatistiken nicht gewährleistet. Es bedarf deshalb eines Strafrechtspflegestatistikgesetzes, durch das die kontinuierliche und flächendeckende Durchführung bereits bestehender bzw. ergänzend einzuführender Statistiken, die Weitergabe der entsprechenden Einzeldatensätze an das Statistische Bundesamt

6551 RatSWD 2009, S. 31 f., 81 ff.

sowie der Zugang der unabhängigen Wissenschaft zu den Einzeldatensätzen (z.B. über die Forschungsdatenzentren der amtlichen Statistik[6552]) abgesichert wird.

2. Optimierung der Personenstatistiken der Strafrechtspflege, insbesondere durch

   2.1 Einführung einer Beschuldigtenstatistik der Staatsanwaltschaft (entsprechend der StVerfStat). Die Erfassung von Alter und Geschlecht der Beschuldigten, der Straftatenvorwürfe, der Art der Erledigung sowie der Inhalte der angeregten/angeordneten oder vereinbarten informellen Sanktionen würde erstmals die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft transparent machen, die Wahrnehmung ihrer Rolle als „Richter vor dem Richter“[6553] einzuordnen und zu bewerten erlauben sowie die Handhabung und Bedeutung informeller Sanktionen im Vergleich zu formellen Sanktionen nach Art und Häufigkeit nachweisen.

   2.2 Erweiterung der Erhebungsmerkmale der StVerfStat, um die Reformen der letzten Jahrzehnte im Bereich des Sanktionenrechts und des Verfahrensrechts[6554] auch statistisch abbildbar zu machen. Damit wäre es erstmals möglich, flächendeckende und aktuelle Daten zur Umsetzung der Sanktionenrechtsreform durch das 1. JGGÄndG 1990 zu gewinnen und zu analysieren. Ferner sollte die StVerfStat die Opferperspektive stärker berücksichtigen.

   2.3 Einführung einer Vollstreckungsstatistik hinsichtlich ambulanter Sanktionen, in der die jetzige Bewährungshilfestatistik oder die Führungsaufsichtsstatistik jeweils Teilstatistiken wären. Bislang ist nicht bekannt, welche ambulanten Sanktionen mit welcher Häufigkeit erfolgreich vollstreckt, abgeändert oder - im Jugendstrafrecht - durch Ungehorsamsarrest bzw. - im Allgemeinen Strafrecht - durch Ersatzfreiheitsstrafe bzw. gemeinnützige Arbeit ersetzt werden.

   2.4 Erweiterung der Vollzugsstatistiken durch Einführung einer Jugendarrestvollzugsstatistik sowie einer inhaltlich erweiterten Strafvollzugsstatistik, die anknüpft an die Vorschläge des Strafvollzugsausschusses der Länder aus dem Jahr 1993.

   2.5 Inhaltliche Erweiterung der Maßregelvollzugsstatistik, insbesondere um Anlassstraftat, Eingangsdiagnose, psychiatrische und kriminologische Vorgeschichte, Unterbringungsdauer usw.

   2.6 Einführung einer Untersuchungshaftstatistik, die - personenbezogen - für die Grundgesamtheit aller Untersuchungshaftanordnungen geführt werden und Informationen enthalten sollte zu Haftgründen, Haftdauer, Vollstreckung und Vollzug, Haftbeschwerde, Haftprüfung, rechtskräftiges Urteil.

   2.7 Verbesserung der Kompatibilität der Personenstatistiken der Strafrechtspflege untereinander und mit der PKS.

   2.8 Verstetigung der bisherigen Legalbewährungsuntersuchungen durch Führung als amtliche Rückfallstatistik.

6552 Die Forschungsdatenzentren der amtlichen Statistik bestehen aus zwei organisatorisch voneinander getrennten FDZ: dem Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamts und dem Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter der Länder.

6553 Kausch 1980.

6554 Z.B. durch Erweiterung des Anwendungsbereichs des Strafbefehlsverfahrens durch das Rechtspflege-Entlastungsgesetz 1993; gesetzliche Regelung der Verständigung im Strafverfahren 2009.

2.9 Institutionalisierte Einbindung der Wissenschaft in die Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken, namentlich der Aufnahme/Veränderung von Erhebungsmerkmalen.

3. Schaffung einer Datenbank für verlaufsstatistische Analysen. In dieser besonders gesicherten Datenbank sollten die personenbezogenen, pseudonymisierten Einzeldatensätze der PKS und sämtlicher Strafrechtspflegestatistiken gespeichert werden. Nur hierdurch ist es möglich, sowohl Bewertungsänderungen im weiteren Verfahren erkennen, also z.B. etwaige Überbewertungstendenzen in der PKS einschätzen, als auch Art und Inhalt der deliktsspezifischen Erledigung der Verfahren gegen registrierte Tatverdächtige analysieren zu können. Erstmals wäre es auch möglich, die Verfahrensdauer vom Beginn des Ermittlungsverfahrens bis zum rechtskräftigen Urteil zu bestimmen. Diese "Datenbank für verlaufsstatistische Analysen" setzt voraus, dass die in den personenbezogenen Statistiken erfassten Einzeldatensätze eine einheitliche Fall-/Straftaten- bzw. Personenkennung (vergleichbar dem derzeitigen Vorgehen in der PKS bzw. in den Legalbewährungsstudien) enthalten. Technisch ist dies möglich; datenschutzrechtlich ist dies zulässig, wie die Studienverlaufsstatistik (§ 7 Hochschulstatistikgesetz) gezeigt hat. Diese Datenbank würde nicht nur verlaufsstatistische Analysen, sondern auch eine einfacher zu erstellende und zudem vollständige (kein Ausfall hinsichtlich §§ 153 ff. StPO) Rückfallstatistik ermöglichen.

4. Datenzugang und -veröffentlichung

   4.1 Verfügbarkeit der Mikrodaten der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken sowie der Daten der Dunkelfeldstudien in den Forschungsdatenzentren; Zugang der Wissenschaft zu diesen Daten unter Beachtung des Datenschutzes.

   4.2 Verpflichtende Einführung eines Periodischen Sicherheitsberichts, der durch ein unabhängiges Gremium zu erstellen ist.

5. Transfer in die mediale Öffentlichkeit: Kriminalitätswahrnehmung erfolgt im Wesentlichen über zumeist selektive und dramatisierende Berichterstattung der Medien. Die hierdurch vermittelte Fehleinschätzung steht wiederum in Zusammenhang mit Kriminalitätsfurcht. Kriminalitätsfurcht ist aber keine spezifische Reaktion auf Kriminalitätsrisiken, sondern Teilmenge eines allgemeinen Unsicherheitsbefindens, das aus sozialen, ökonomischen und existenziellen Ängste gespeist wird. „Die subjektive Unsicherheit und Angst vor Kriminalität wird jedenfalls nicht durch nachvollziehbare, individuelle Bedrohungen ausgelöst. Andere Faktoren wie Globalisierung, das (so wahrgenommene) Versagen der politischen Eliten und der Politik generell (Abgas-Skandal, Rechtsstaats- und Rentendiskussion, Alters- und Kinderarmut ...) spielen eine deutlich wichtigere Rolle, ebenso wie die zunehmenden, als negativ empfundenen Veränderungen im Verhältnis unter- und zueinander in unserer Gesellschaft.“[6555] Kriminalitätsfurcht ist eine Metapher oder ein "Metasymbol für soziale und ökonomische Problemlagen".[6556] Wenn aber nach allen Befunden Ausmaß und Entwicklung der Kriminalitätsfurcht unabhängig von der objektiven Sicherheitslage sind, dann sind weder eine Vermehrung von Polizei noch eine Verschärfung von Strafrecht geeignete Maßnahmen. Sie verfehlen vielmehr systematisch die Ursachen.

6555 Feltes 2019a, S. 9.

6556 Hirtenlehner 2013, S. 61 ff.; ebenso Feltes 2019a.

Was "aufgeklärte" Kriminalpolitik tun kann, ist Aufklärung, zum einen darüber, wie real das Risiko ist, Opfer einer Straftat zu werden,[6557] zum anderen nicht nur die deskriptiven Fragen, wer wann wieviel Kriminalitätsfurcht hat, zum Forschungsgegenstand zu machen, sondern auch die gesellschaftlichen Ursachen für Krimalitätsfurcht.[6558]

3.2.3 Erkenntnismittel für die Wirkung jugendkriminalrechtlicher Maßnahmen

3.2.3.1 Anforderungen an valide Wirkungsforschung

Sämtliche Überblicke über den Stand der Wirkungsforschung in Deutschland stimmen darin überein, dass die Evaluationskultur defizitär ist.[6559] Es gibt zwar eine Vielzahl von Maßnahmen und Projekte, die jedoch überwiegend nicht evaluiert sind. Insgesamt gibt es zu wenig Evaluationsstudien. Die Mehrzahl dieser Studien entspricht überdies nicht den gegenwärtigen methodischen Standards. Wirkungsaussagen sind deshalb in der Regel nicht möglich. "Der Bereich der Jugendstrafrechtspflege ist wie kaum ein anderer von Unkenntnis über Folgen von Handlungen, mithin Blindheit gekennzeichnet. Staatliche Eingriffe in das Leben junger Menschen bedürfen stets der Legitimation im Hinblick auf Verhältnismäßigkeit und Effizienz. Evaluation als Methode der systematischen, kriteriengeleiteten Bewertung der Praxis muss zum festen Bestandteil der Arbeit in Polizei, Jugendgerichtsbarkeit und Jugendhilfe werden."[6560]

Welche Maßnahmen wirksam, welche zumindest aussichtsreich, welche wirkungslos und welche sogar schädlich sind, kann durch gute, methodisch ausgereifte empirische Forschung geprüft werden. Das sind in der Regel Evaluationen, die Zufallsexperimente oder wenigstens quasi-experimentelle Designs verwenden. Entsprechend den Kriterien der weithin akzeptierten Maryland Scientific Methods Scale[6561] sind als wirksam nur solche Programme anzusehen, für die durch wenigstens zwei Studien der Designgüte 3 oder höher statistisch signifikante Effekte bei genügend großen Stichproben nachgewiesen wurden und die übrigen Studien geringerer Designgüte überwiegend Ergebnisse in gleicher Richtung aufweisen (vgl. **Tabelle 198**). Was sich nach diesen Kriterien als unwirksam oder gar kontraproduktiv erweist, sollte aufgegeben werden.

6557 "Die Angst der Bevölkerung vor Kriminalität, wie (un-)begründet sie auch sein mag, muss ernst genommen werden. Deshalb ist eine kontinuierliche und gezielte Informations- und Aufklärungsarbeit über Kriminalität, insbesondere von jungen Menschen, deren Ursachen sowie über Vorbeugemaßnahmen wie über geeignete und erforderliche Reaktionsmöglichkeiten notwendig" (Forum I des 25. DJGT, DVJJ 2003, S. 686).

6558 Ebenso Feltes 2019a, S. 10.

6559 Vgl. oben VII., 4.4

6560 AK 2.5 des 26. DJGT (DVJJ 2006, S. 570 f.). Vgl. auch AK 1.6 des 26. DJGT (DVJJ 2006, S. 562): "Alle Reaktionen auf Jugendkriminalität, Maßnahmen und Sanktionen müssen sich einer Erfolgskontrolle und Wirksamkeitsanalyse unterziehen."

6561 Vgl. oben VII., 3.3

Tabelle 198: Maryland Scale of Scientific Methods

Niveau 5:	Studien mit experimentellem Design, bei denen also die Untersuchungsgruppe durch Zufallsauswahl auf eine Experimental- und eine Kontrollgruppe verteilt worden war.
Niveau 4:	Gut durchgeführte quasi-experimentelle Untersuchungen, bei denen eine Kontrollgruppe mituntersucht wurde, die zwar nicht per Zufall, sondern durch bewusste Auswahl zustande gekommen war, bei denen aber große Sorgfalt auf Vergleichbarkeit gelegt wurde, z.B. durch *matching* von Personen oder Gruppen nach Variablen, deren Einfluss auf Intervention und Effekt unterstellt werden konnte, oder durch sorgfältige statistische Kontrolle solcher Variablen.
Niveau 3:	Untersuchungen, die eine Vergleichsgruppe heranzogen, die das evaluierte Interventionsprogramm nicht absolviert hatte, wobei allerdings deren Ähnlichkeit mit der Untersuchungsgruppe nicht groß oder unbekannt war.
Niveau 2:	Vorher-Nachher-Studien ohne Vergleichsgruppe.
Niveau 1:	Studien mit nur einem Messzeitpunkt bei einer Population, die Adressaten und Nichtadressaten einer Intervention enthielt, ohne deren Vergleichbarkeit abzusichern oder statistisch zu kontrollieren.

Angesichts des defizitären Stands der deutschen Evaluationsforschung[6562] muss das Ziel sein, wesentlich mehr methodisch valide Evaluationen durchzuführen.

3.2.3.2 Handlungsempfehlungen

1. Systematische Wirkungsforschung ist zu fördern und zu finanzieren. Dies kann geschehen durch

1.1 Einrichtung einer nationalen Evaluationsagentur, die mit ausreichenden Mitteln ausgestattet wird, um Projekte der Wirkungsforschung, möglichst nach Begutachtung durch unabhängige Experten, zu vergeben.

1.2 Alternativ kommt in Betracht die systematische und nachhaltige Förderung von Wirkungsmessung durch Bereitstellung von öffentlichen Mitteln. Zielgröße sollten 10 % der für eine Maßnahme bereitgestellten Fördermittel sein.[6563]

2. Valide Evaluation benötigt Zeit; Auftraggeber müssen diese Zeit gewähren.

3. Selbstevaluation dient der Überprüfung, ob die Standards der eigenen Arbeit eingehalten werden. Sie ist als ein Bestandteil der Qualitätsentwicklung und der

6562 Vgl. oben VII., 4.4.18

6563 Ebenso AK 2.1 des 26. DJGT (DVJJ 2006, S. 567); Heinz 2007a, S. 514; Wulf 2011a, S. 121.

Qualitätssicherung notwendig.[6564] Standards für Selbstevaluation sollten erarbeitet werden.

4. Schaffung eines Informationspools, in den die "best practice"-Projekte aufgenommen und Informationen hierzu in die Praxis verbreitet werden können.[6565] Diese Aufgabe könnte z.B. an das Nationale Zentrum Kriminalprävention (NZK) oder an die zu schaffende nationale Evaluationsagentur übertragen werden.

5. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Wirkung des jugendstrafrechtlichen Instrumentariums sind auch in der Öffentlichkeit zu verbreiten. Dazu gehört auch die Aufklärung über die (begrenzte) Leistungskraft des Strafrechts und die vorrangige Bedeutung von Prävention. Eine Reduktion der Rückfälligkeit durch ambulante oder stationäre Maßnahmen um 10 % ist bereits ein Erfolg. Wahlkampfversprechen, die Kriminalität "halbieren" zu können, haben sich als ebenso haltlos erwiesen wie Behauptungen einzelner Projektbetreiber, die Rückfallrate auf Null senken zu können.

4. Jugendkriminalrechtliche Sanktionierungspraxis im Vergleich mit dem Allgemeinen Strafrecht

4.1 Spezialpräventives Ziel der jugendkriminalrechtlichen Sanktionierungspraxis

Ziel der Anwendung des Jugendstrafrechts ist es, vor allem erneuten Straftaten Jugendlicher oder Heranwachsender entgegenzuwirken (§ 2 Abs. 1 S. 1 JGG). Im Unterschied zum Allgemeinen Strafrecht geht es im Jugendstrafrecht, von der Verhängung der Jugendstrafe wegen Schwere der Schuld (§ 17 Abs. 2, 2. Alt. JGG) abgesehen, nicht um Vergeltung oder Schuldausgleich, sondern um eine jugendgemäße Spezialprävention. Der Gesetzgeber hat deshalb im Jugendstrafrecht eigenständige Maßnahmen bereitgestellt, die - von der Jugendstrafe abgesehen - keine Entsprechung im Allgemeinen Strafrecht

---

6564 Forum III des 25. DJGT (DVJJ 2003, S. 688): "Das Einhalten fachlicher Qualitätsstandards ist Voraussetzung für Maßnahme-Effizienz im Bereich präventiver, sozialpädagogischer und therapeutischer Maßnahmen. Deren wissenschaftliche Überprüfung ist daher unverzichtbar." AK 2.5 des 26. DJGT (DVJJ 2006, S. 571): "An Evaluationsstandards orientierte Prinzipien und Methoden von Qualitätsentwicklungsprozessen einschließlich Selbstevaluationen müssen zum festen Bestandteil von Aus-, Fort- und Weiterbildung aller am Jugendstrafverfahren beteiligten Professionen werden.“ Im Ergebnis ebenso AK 13 des 28. DJGT (DVJJ 2012, S. 658).

6565 "Alles empirische wie professionelle Wissen über die Wirkungsmechanismen der sozialen Kontrolle und der Sozialen Arbeit bleibt wertlos, wenn es nicht ausreichend wahrgenommen, kommuniziert/-erklärt und umgesetzt wird. Es ist deshalb auch die Verantwortung der am Jugendstrafverfahren beteiligten Institutionen und Berufsgruppen, ihre Arbeit transparent(er) zu dokumentieren und sich einer kontinuierlichen Überprüfung zu stellen, ob ihr professionelles Handeln den fachlichen Standards sowie dem kriminologisch empirischen Wissen entspricht" (AK 16 des 28. DJGT, DVJJ 2012, S. 663).

Vgl. auch Eisner et al. 2009, S. 12, die für die Schweiz die Einrichtung einer "Fachstelle für evidenzbasierte Gewalt- und Kriminalitätsprävention" vorgeschlagen haben. Diese Fachstelle sollte zuständig sein für
"Aufbereitung des aktuellen Wissens zu wirksamer Prävention,
Einführung von evidenzbasierten Präventionsmaßnahmen,
Aufbau von Fachkompetenz im Bereich der Wirkungsevaluation."

haben. Durch sie, nämlich dem Absehen von der Verfolgung, den Erziehungsmaßregeln, den Zuchtmitteln oder der Jugendstrafe, sollen die Prozesse der Normverdeutlichung, des Normlernens und der Normverinnerlichung gefördert werden.

Ziel des 1. JGGÄndG war es, das spezialpräventive Potenzial des Jugendstrafrechts zu stärken, indem repressive und stationäre Maßnahmen zurückgedrängt und ersetzt werden sollten durch Diversion und durch ambulante Reaktionsformen, insbesondere durch solche vorrangig helfender, stützender oder chancenverbessernder Art. Dadurch sollte zugleich der Abstand zum Allgemeinen Strafrecht vergrößert und die Schrittmacherfunktion des Jugendstrafrechts bestärkt werden. Erwartet wurde u.a., die NAM würden "die traditionellen Sanktionen (Geldbuße, Jugendarrest, Jugendstrafe) weitgehend ersetzen."[6566]

4.2 Umsetzung des spezialpräventiven Ziels der jugendkriminalrechtlichen Sanktionierungspraxis - Bestandsaufnahme und Defizitanalyse

Die verfügbaren strafrechtspflegestatistischen Daten und die vorliegenden, zumeist regional und zeitlich begrenzten Primärdatenerhebungen deuten insgesamt darauf hin,

1. dass die jugendkriminalrechtliche Sanktionierungspraxis weniger spezialpräventiv als vielmehr in hohem Maße tatstrafrechtlich orientiert ist,
2. dass den Erwartungen des Gesetzgebers hinsichtlich eines verstärkten Gebrauchs der NAM nicht entsprochen worden ist,
3. dass in hohem Maße ein "Maßnahmecocktail" aus Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln verhängt wird,
4. dass - insgesamt gesehen - der Abstand zwischen der jugendkriminalrechtlichen und der allgemeinstrafrechtlichen Sanktionierungspraxis sehr gering ist.

Diese Thesen lassen sich folgendermaßen belegen:

1. Ausgeprägte tatstrafrechtliche Entscheidungsmuster zeigen sich

- bei Diversionsentscheidungen, die in erster Linie bestimmt werden durch Tatmerkmale (vgl. **Schaubild 288**) und durch die Zahl der Vorbelastungen,
- in der Häufigkeitsverteilung der verhängten Jugendstrafen nach Strafdauerklassen, die ausgeprägte Prägnanztenden aufweisen, wie sie aus dem Allgemeinen Strafrecht bekannt sind, aber mit einer an der spezialpräventiven Einwirkung orientierten Sanktionsbemessung unvereinbar sind (vgl. **Schaubild 403**),
- in der mit der Schwere der Straftat zunehmenden Wahrscheinlichkeit, zu Jugendarrest oder Jugendstrafe verurteilt zu werden (vgl. **Schaubild 362**),
- in der Sanktionseskalation, also dem Anstieg der Sanktionshärte (gemessen über die Art und Höhe der Sanktion) mit der Zahl der Vorbelastungen.[6567]
- Genuin täterspezifischer Faktoren, wie sozialbiographische Auffälligkeiten, lassen sich zwar ebenfalls als Strafzumessungsfaktor nachweisen, allerdings ist dieser Zusammenhang deutlich schwächer ausgeprägt als die Straferhöhung gemäß

6566 Entwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) vom 27.11.1989 (BT-Drs. 11/5829), S. 1.

6567 Vgl. oben VI., 12

Tatschwere und Vorstrafenbelastung. Der nachweisbare Zusammenhang besteht überdies nur in negativer Hinsicht dergestalt, dass mit zunehmenden sozialen Belastungen die Sanktion gravierender ausfällt.[6568]

2. Die Neuen Ambulanten Maßnahmen (NAM) spielen - entgegen den Erwartungen des Reformgesetzgebers - eine untergeordnete und offenbar auch rückläufige Rolle (vgl. Tab**elle 71**). Dies bestätigt auch der Jugendgerichtsbarometer 2013. Obwohl wegen der Selbstselektion von überschätzten Werten auszugehen sein dürfte, spielten die NAM in der Sanktionierungspraxis der antwortenden Jugendrichter nur eine untergeordnete Rolle: TOA (5 %), Betreuungsweisung (9 %), Soziale Trainingskurse (12 %) (vgl. Tab**elle 96**). Zwischen den Erwartungen des Reformgesetzgebers des 1. JGGÄndG 1990 und der Realität klafft eine unverändert große und offenbar auch größer werdende Kluft. Zwar haben die Diversionsraten zugenommen. Die Erziehungsmaßregeln haben aber nicht an Bedeutung gewonnen, sondern an Bedeutung verloren. Sie sind überwiegend nur Begleitsanktion im Rahmen eines sog. „Sanktionencocktails“ mit Zuchtmitteln. Die NAM sind im JGG nicht nur nie über ein „Schattendasein“ hinaus gekommen, sondern sind offenbar wieder, vom TOA abgesehen, auf dem Rückzug. Nur helfende, stützende, betreuende, chancenverbessernde Maßnahmen sind in der jugendstrafrechtlichen Urteilspraxis die seltene Ausnahme, ahndende Sanktionen sind die Regel. 2015 wurde lediglich bei 12 % der nach JGG Verurteilten nur auf Erziehungsmaßregeln erkannt, bei 88 % (auch) auf Zuchtmittel oder Jugendstrafe. Der Anteil stationärer Sanktionen ist seit dem 1. JGGÄndG nicht wesentlich zurückgegangen (vgl. **Schaubild 340**).

3. Die meisten Erziehungsmaßregeln und Zuchtmittel können nebeneinander, Weisungen, Auflagen und Erziehungsbeistandschaft können auch neben Jugendstrafe angeordnet werden (§ 8 JGG). Von der damit eröffneten Möglichkeit eines „Maßnahmecocktails“ macht die Jugendkriminalrechtspflege in hohem Maße Gebrauch. 2015 entfielen auf einen nach Jugendstrafrecht Verurteilten insgesamt 1,6 Maßnahmen. Vor allem Erziehungsmaßregeln werden sehr häufig in Kombination mit ahndenden Sanktionen verhängt. 2015 wurden zwei von drei Erziehungsmaßregeln in Kombination mit anderen, schwereren Sanktionen (Zuchtmittel oder Jugendstrafe) verhängt. (vgl. **Schaubild 333**). Bereits unter den insgesamt verhängten Sanktionen dominieren die ahndenden, auf die Weckung von Unrechtseinsicht abzielenden Sanktionen (Zuchtmittel, unbedingte Jugendstrafe) mit 70 %, nicht aber die helfenden oder stützenden Maßnahmen (Erziehungsmaßregeln, Bewährungshilfe). Der "Maßnahmecocktail" verstärkt dieses Übergewicht noch. Denn unter den schwersten Sanktionen entfielen 2015 nur noch knapp 22 % auf Erziehungsmaßregeln oder bedingte Jugendstrafen (vgl. **Schaubild 332**).

4. Der Abstand der jugendkriminalrechtlichen zur allgemeinstrafrechtlichen Sanktionierungspraxis ist erwartungswidrig gering oder überhaupt nicht existent. Obwohl im Schnitt sowohl die Schwere der Jugenddelinquenz als auch die Vorbelastung der nach Jugendstrafrecht Verurteilten geringer sind als bei den nach Allgemeinem Strafrecht Verurteilten, gibt es kaum Unterschiede in den zentralen Sanktionsparametern.

- Im Unterschied zum Jugendstrafrecht ist die folgenlose Einstellung (§§ 153, 153b StPO) im Allgemeinen Strafrecht höher (45 %) als im Jugendstrafrecht (37 % bzw.

6568 Vgl. oben VI., 10.4.2, 10.4.4., 10.4.10

40 %, wenn auch die - mutmaßlich etwas überschätzten Einstellungen gem. § 47 Abs. 1 Nr. 1 JGG berücksichtigt werden) (vgl. **Schaubild 264**). Dies bestätigt sich auch beim Vergleich der Sachgebietsgruppen der StA-Statistik. Selbst bei Deliktsgruppen, bei denen junge Menschen kaum schwerere Delikte verübt haben dürften als Erwachsene, wie z.B. Diebstahl, Körperverletzung oder Betrug, ist – bezogen auf die jeweils anklagefähigen Ermittlungsverfahren - der Anteil der folgenlosen Einstellung gem. § 153 Abs. 1 JGG höher als der Anteil der Einstellungen gem. § 45 Abs. 1 JGG (vgl. **Schaubild 266**). Die höhere Diversionsrate im Jugendstrafrecht beruht also ausschließlich auf intervenierender Diversion, namentlich auf § 45 Abs. 2 JGG. Freilich sind die Arten der eingeleiteten/angeregten Maßnahmen statistisch nicht erfasst.

- In der Häufigkeit freiheitsentziehender Sanktionen steht das Jugendstrafrecht dem Allgemeinen Strafrecht nicht nach. Angesichts der durchschnittlich geringeren Deliktsschwere und der geringeren Vorbelastung junger Menschen wäre zu erwarten, dass im Jugendstrafrecht insgesamt weniger häufig von freiheitsentziehenden Sanktionen Gebrauch gemacht wird als im Allgemeinen Strafrecht. Dies ist indes nicht der Fall. Der Anteil von bedingter und unbedingter Jugendstrafe sowie von Jugendarrest betrug – bezogen auf alle (informell oder formell) Sanktionierten - 2015 7,7 %, im Allgemeinen Strafrecht betrug der entsprechende Anteil insgesamt verhängter Freiheitsstrafen 6,3 % (vgl. **Schaubild 495**).
- Erwartbar wäre ferner, dass im Jugendstrafrecht häufiger als im Allgemeinen Strafrecht eine Strafaussetzung zur Bewährung erfolgt. Denn im Jugendstrafrecht ist die Unterstellung unter einen Bewährungshelfer obligatorisch (und nicht nur fakultativ wie im Allgemeinen Strafrecht), darf die Aussetzung nicht, wie im Allgemeinen Strafrecht, aus generalpräventiven Erwägungen versagt werden, sind die Aussetzungsvoraussetzungen bei Strafen von mehr als einem Jahr nicht so restriktiv formuliert wie in § 56 Abs. 2 StGB Aber auch diese Erwartung ist falsch (vgl. **Schaubild 496**). Bei Strafen zwischen mehr als 6 Monaten bis einschließlich 1 Jahr liegen die Aussetzungsquoten nahe beieinander, Freiheitsstrafen von mehr als einem Jahr werden im Allgemeinen Strafrecht aber deutlich häufiger ausgesetzt als die vergleichbaren Jugendstrafen.
- Der Einwand liegt nahe, dass der Vergleich von Jugend- und Freiheitsstrafen so lange unangemessen ist, als nicht die Dauer der jeweiligen Sanktionsart berücksichtigt wird. Der überdurchschnittlich hohe Anteil von Jugendstrafen wäre, so könnte vermutet werden, Folge davon, dass Jugendstrafen vor allem im unteren Bereich verhängt werden, hingegen Freiheitsstrafen vor allem im mittel- und langfristigen Bereich überproportional vertreten sind. Der Vergleich, erneut bezogen auf (informell oder formell) Sanktionierte, bestätigt diese Annahme nicht. Der Anteil der Strafen von mehr als 24 Monaten bis einschließlich 10 Jahren ist fast identisch (0,54 % vs. 0,51 %), der Anteil der Freiheitsstrafen von mehr als 10 Jahren einschließlich lebenslang beträgt, bezogen auf alle Sanktionierten, 0,01 %. Im Bereich der Strafen zwischen einem Jahr und zwei Jahren sind Jugendstrafen häufiger (1,35 % vs. 1,19 %). Lediglich im Bereich unter 12 Monaten sind Freiheitsstrafen häufiger als Jugendstrafen (vgl. **Schaubild 498**), wird freilich Jugendarrest berücksichtigt, dann sind auch hier die Anteile bei jungen Menschen höher.

Diese ungenügende Umsetzung der jugendkriminalrechtlichen Zielsetzung dürfte seinen Grund in der teilweise eingeschränkten jugendstrafrechtlichen Fachlichkeit der Verfahrensbeteiligten haben. Ostendorf fasste 2002 seine Eindrücke zusammen: "Viele

Richter und Staatsanwälte genügen nicht den Anforderungen des § 37 JGG. Insbesondere fehlt vielfach eine kriminologische Grundausbildung. Bei der Jugendgerichtshilfe wird mit der Zuständigkeit eines allgemeinen Sozialen Dienstes für das Jugendstrafverfahren Fachlichkeit sogar abgebaut, bei der Polizei wird die Fachlichkeit in der Fläche erst mit Jugendsachbearbeitern aufgebaut. Eine Spezialisierung bei der Bewährungshilfe gab es nur in den Stadtstaaten Hamburg und Berlin, seit kurzem nur noch in Berlin. Strafverteidiger sind nur selten auf das Jugendstrafrecht spezialisiert."[6569]

Der damalige Leiter des Referats "Jugendstrafrecht" im BMJ hat die Schwierigkeiten mit der Umsetzung des 1. JGGÄndG vorausgesehen: "Es wird Zeit, Geld und Geduld benötigen, die Praxis der Jugendgerichtsbarkeit in ihrer Gesamtheit auf die Neuerungen auszurichten und die notwendigen regionalen und lokalen Strukturen zu schaffen - insbesondere im Bereich der ambulanten Maßnahmen durch die Institutionen der öffentlichen Jugendhilfe und durch die freien Träger der Jugendhilfe. Es wird ebenso Zeit und Kraft benötigen, die Menschen, die in der Jugendgerichtsbarkeit Verantwortung tragen, von Geist, Ziel und Anwendung des Gesetzes, seinen wissenschaftlichen Grundlagen und ihren Folgerungen zu unterrichten und zu überzeugen sowie die Botschaften des Gesetzes zu vermitteln und in die Praxis umzusetzen. Da werden Informationen wie die Veröffentlichungen des Bundesministeriums der Justiz, der Landesjustizverwaltungen und der Verbände nützlich und Fortbildungsveranstaltungen, wie die der ländereigenen Justizakademien und der Richterakademie in Trier, erforderlich sein."[6570] Diese angedachten und teils auch realisierten Maßnahmen haben offenkundig nicht ausgereicht. AK III/1 des 22. DJGT hat deshalb nüchtern festgestellt: "Die bisherige Erfahrung mit jugendstrafrechtlichen Reformen hat gezeigt, dass Gesetzesänderungen die Praxis im Jugendstrafrecht nicht entscheidend verändern."[6571] Die Ursachen wurden gesehen in der den Voraussetzungen des § 37 JGG nicht immer genügenden fachlichen Qualifikation von Jugendrichtern und Jugendstaatsanwälten, in der "Zufälligkeit von diesbezüglichen Personalentscheidungen" sowie in den derzeitigen "Organisations- und Kommunikationsstrukturen".[6572]

Die Geburtsstunde eines eigenständigen Jugendstrafrechts war die Schaffung von Jugendrichterstellen im Wege der Geschäftsverteilung.[6573] Das RJGG 1923 enthielt allerdings keine Vorschrift zu den erforderlichen Qualifikationen der Jugendrichter und -staatsanwälte. "Bald nach Erlass des JGG 1923 wird gefordert, für einen besonders geeigneten jugendrichterlichen und auch jugendstaatsanwaltschaftlichen Nachwuchs zu sorgen. … Der gesamte 7. Jugendgerichtstag widmet sich dem Thema »Die Durchführung des Jugendgerichtsgesetzes als Personenfrage«. Nach dort vertretener Ansicht Clostermanns »stehe und falle« mit dem Jugendrichter das Jugendverfahren. Es sei eine besondere Laufbahn des Jugendrichters mit juristischer und fürsorgepädagogischer Bildung zu

6569 Ostendorf 2002, S. 437. Vgl. auch Ostendorf 2012a, S. 245; Ostendorf 2014b, S. 339. Zu empirischen Befunden zur Fachlichkeit der Jugendjustiz zuletzt Streng 2015 m.w.N. Die neue Juristenausbildung stellt im Hinblick auf die Gewährleistung einer kriminologischen Grundausbildung einen Rückschritt dar (Ostendorf 2014b, S. 339).

6570 Viehmann 1991, S. 258.

6571 DVJJ 1996, S. 721.

6572 DVJJ 1996, S. 721.

6573 Ruscheweyh 1918.

eröffnen."[6574] Die daraufhin von der DVJJ einberufene Sachverständigenkonferenz erkannte die Notwendigkeit einer jugendrichterlichen Spezialausbildung und forderte sie erstmals.[6575] Aber erst 1943 wurde in § 24 RJGG 1943 geregelt: „Die Richter bei den Jugendgerichten und die Jugendstaatsanwälte sollen erzieherisch befähigt und in der Jugenderziehung und Jugendführung erfahren sein“.[6576] "Der Jugendrichter sollte Jugendführer werden mit der Möglichkeit politischer Machtausübung und Indoktrination und hervorgekommen sein aus der Hitlerjugend, wo er sich bereits als HJ-Richter bewährt haben sollte."[6577] § 37 JGG 1953 strich lediglich den Hinweis auf die „Jugendführung“: Zutreffend hatte Sieverts in seinem Überblick über den 1952 vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes hervorgehoben, "daß alle Verbesserungen sich in der Praxis nicht auswirken werden, wenn nicht endlich seitens des Bundes und der Länder mit einer gründlichen Zusatzausbildung der in der Jugendrechtspflege beschäftigten Richter und Staatsanwälte ernst gemacht wird."[6578] § 37 JGG blieb bedeutungslos, denn sie wurde als bloß unverbindliche Ordnungsvorschrift verstanden.[6579] Die intensiven und engagiert geführten Diskussionen um die persönliche und fachliche Qualifikation von Jugendrichtern und -staatsanwälten fanden deshalb bei Besetzungsentscheidungen sowie in der Praxis der Aus- und Fortbildung nur eine durch andere Erwägungen eingeschränkte Berücksichtigung.[6580]

Die empirischen Befunde zur Aus- und Fortbildung der Jugendstaatsanwälte und -richter, zur eigenmotivierten Stellenwahl, zur Tätigkeitsdauer usw. sind wegen der geringen Rücklaufrate und der positiven Selektion der Antwortenden kaum aussagekräftig, jedenfalls nicht verallgemeinerungsfähig und erlauben deshalb auch keinen Vergleich mit den Befunden zu Staatsanwälten und Richtern im Allgemeinen Strafrecht.[6581] Insgesamt dürfte aber die Einschätzung der Bundesregierung zutreffen: "Diese Qualifikationsanforderungen (erg.: für den Umgang mit jungen Menschen) werden jedoch offenbar in der Praxis nicht selten nur unzureichend beachtet. Dies widerspricht nicht nur den jugendstrafrechtlichen Zielsetzungen und beeinträchtigt eine effiziente Nutzung des jugendkriminalrechtlichen Instrumentariums. Es konterkariert auch das mit der Zustän-

6574 Kraft 2004, S. 106.

6575 Ein Bericht über Verlauf und Ergebnis ist abgedruckt in ZStW 1930, S. 658 ff.

6576 Der Idealtyp eines Jugendstaatsanwaltes - und dem entsprechend auch eines Jugendrichters - sei, dem damaligen Schrifttum zufolge, derjenige, der sich im „Väteralter" (und nicht etwa im Großväteralter) befinde, selbst Kinder habe, sich durch Wohlwollen und Güte auszeichne, aber auch "scharf zupacken" könne. Seine Haltung solle "grundsätzlich eine soldatische sein." In der Jugenderziehung und Jugendführung solle er Erfahrung haben. "Diesem Erfordernis wird sicherlich am besten entsprochen werden, wenn der ausgewählte Jugendstaatsanwalt durch die Hitlerjugend gegangen ist sowie hiernach der Wehrmacht angehört hat, und wenn sich dabei die Führerqualitäten ergeben haben." Das erforderliche juristische Können müsse ergänzt werden durch die Kenntnis der kriminologischen Wissensgebiete sowie des Vollzugs aller jugendstrafrechtlichen Maßnahmen (Jung 1944, S. 194 f.).

6577 Hauber 1977, S. 321.

6578 Sieverts 1952, S. 293.

6579 Statt vieler Ostendorf 2016c, § 37, Rdnr. 2 m.w.N.

6580 Kraft 2004, S. 55 ff., 105 ff., 142 ff., 182 ff., 221 ff., 279 ff., 319 ff.

6581 Zusammenfassend Dick 2015; Eisenberg 2018, § 37, Rdnr. 7a ff.; Streng 2015b.

digkeit von Jugendgerichten als Jugendschutzgericht verbundene Anliegen."[6582] Da eine "Personalauswahl anhand sozialpädagogischer, kriminologischer oder ähnlicher Interessen, Zusatzqualifikationen usw. … in der Praxis nur teilweise" erfolgt, ist nach Eisenberg/Kölbel „learning by doing" angesagt.[6583]

In ihrem Entwurf zum 2. JGGÄndG hat die Bundesregierung die Erwartungen und Anforderungen an die Entscheidungsträger im Jugendstrafrecht präzisiert: "Die Aufgabenumschreibung in § 2 Abs. 1 verdeutlicht schließlich, dass bei der Auslegung und Anwendung des Jugendstrafrechts normative Erwägungen nicht genügen können. Bei der im Jugendstrafrecht maßgeblichen Frage, was dem Ziel einer künftigen Legalbewährung dient, müssen die Berücksichtigung von Wirkungszusammenhängen und empirische Einschätzungen im Vordergrund stehen. § 2 Abs. 1 verlangt deshalb auch die besondere Beachtung kriminologischer, pädagogischer, jugendpsychologischer und anderer fachlicher Erkenntnisse. In dieser Hinsicht ist die Regelung auch als Ergänzung zu § 37 zu sehen."[6584]

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Rechte von Opfern sexuellen Missbrauchs (StORMG) vom 22.06.2011[6585] versuchte die Bundesregierung, in § 37 JGG erstmals gesetzlich die "fachlichen Qualifikationsanforderungen, die neben der erzieherischen Befähigung und der Erfahrung in der Jugenderziehung … an Jugendrichter und Jugendstaatsanwälte grundsätzlich zu stellen sind",[6586] festzuschreiben, und damit die "Interpretationsspielräume" bei Besetzungsentscheidungen zu reduzieren. In § 37 Abs. 1 JGG sollte eingefügt werden: "Sie sollen über Kenntnisse auf den Gebieten der Kriminologie, Pädagogik und Sozialpädagogik sowie der Jugendpsychologie verfügen. Einem Richter oder Staatsanwalt, dessen Kenntnisse auf diesen Gebieten nicht belegt sind, sollen die Aufgaben eines Jugendrichters oder Jugendstaatsanwalts erstmals nur zugewiesen werden, wenn der Erwerb der Kenntnisse durch die Wahrnehmung von einschlägigen Fortbildungsangeboten oder eine anderweitige einschlägige Weiterqualifizierung alsbald zu erwarten ist."[6587] Durch diese Regelung sollte die "Wichtigkeit" unterstrichen werden, die der Gesetzgeber diesen Kenntnissen für "sachgemäße und effiziente Anwendung des Jugendstrafrechts zumisst."[6588] Ferner sollte der Einsatz von insoweit (noch) unerfahrenen Richtern (und Staatsanwälten) restriktiv geregelt werden.[6589] Der Entwurf scheiterte indes

---

6582 Entwurf eines "Gesetzes zur Stärkung der Rechte von Opfern sexuellen Missbrauchs (StORMG)" vom 15.04.2011 (BR-Drs. 213/11), S. 8 f., bzw. vom 22.06.2011 (BT-Drs. 17/6261), S. 9. Ebenso z.B. Ostendorf 2002, S. 437.

6583 Eisenberg/Kölbel 2017, § 31, Rdnr. 30.

6584 Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (BT-Drs. 16/6293) vom 04.09.2007, S. 10.

6585 BT-Drs. 17/6261.

6586 BT-Drs. 17/6261, S. 16.

6587 BT-Drs. 17/6261, S. 6. Gegenüber Nr. 3 der Richtlinien zu § 37 JGG sollte demnach auf Kenntnisse im Bereich der Jugendpsychiatrie und der Soziologie verzichtet werden dürfen (kritisch deshalb Eisenberg 2018, § 37, Rdnr. 6a).

6588 BT-Drs. 17/6261, S. 17.

6589 § 36 JGG sollte lauten:

(1) Für Verfahren, die zur Zuständigkeit der Jugendgerichte gehören, werden Jugendstaatsanwälte bestellt. Richter auf Probe und Beamte auf Probe dürfen im ersten Jahr nach ihrer Ernennung nicht zum Jugendstaatsanwalt bestellt werden; sie dürfen in dieser Zeit die Sitzungsvertretung in Verfahren

am Widerstand der Bundesländer.[6590] Diese befürchteten Erschwernisse der Geschäftsverteilung bei den Justizverwaltungen und eine "Abkehr vom grundsätzlich universell einsetzbaren Richter oder Staatsanwalt."[6591] Dass sich wenige Wochen später der Bundestag im Insolvenzrecht über die vergleichbaren Bedenken der Bundesländer hinwegsetzte,[6592] zeigt die unterschiedliche Einschätzung der erforderlichen Fachkompetenz für den Bereich Jugendstrafrecht einerseits, Insolvenzrecht andererseits.

4.3 Handlungsempfehlungen

1. Eine konsequente Fortentwicklung[6593] des Jugendstrafrechts als Sonderstrafrecht für junge Menschen bestünde in der Schaffung einer eigenständigen Jugendgerichtsbarkeit als Fachgerichtsbarkeit, wie die Arbeits-, Finanz- oder Sozialgerichtsbarkeit, die einen hohen Spezialisierungsgrad erlauben würde.[6594] Diese Empfehlung dürfte nach den

---

vor den Jugendgerichten nur unter Aufsicht eines Jugendstaatsanwalts wahrnehmen. (2) Jugendstaatsanwaltliche Aufgaben dürfen Amtsanwälten nur übertragen werden, wenn diese die besonderen Anforderungen erfüllen, die für die Wahrnehmung jugendstaatsanwaltlicher Aufgaben an Staatsanwälte gestellt werden. Referendaren kann im Einzelfall die Wahrnehmung jugendstaatsanwalt-licher Aufgaben unter Aufsicht eines Jugendstaatsanwalts übertragen werden. Die Sitzungsvertretung in Verfahren vor den Jugendgerichten dürfen Referendare nur unter Aufsicht und im Beisein eines Jugendstaatsanwalts wahrnehmen“ (BT-Drs. 17/6261, S. 6).

6590 Vgl. die Nachweise bei Fn. 165 ff.

6591 BT-Drs. 17/6261 vom 22.06.2011, S. 24.

6592 Neufassung von § 22 Abs. 6 GVG durch das "Gesetz zur weiteren Erleichterung der Sanierung von Unternehmen" vom 07.12.2011.

6593 "Es ist ein Konstruktionsfehler des JGG, dass den materiell- und verfahrensrechtlichen Vorgaben, die eine Loslösung der Beurteilung und Sanktionierung von Straftaten junger Menschen von den Strafzielen und -zwecken des allgemeinen Strafrechts beinhalten, kein tragfähiges gerichtsverfassungsrechtliches Fundament gegeben wurde, das der Jugendgerichtsbarkeit eine von der allgemeinen Strafgerichtsbarkeit unabhängige, ihren eigenen Zwecken gerecht werdende Entwicklung ermöglicht hätte" (DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 17).

6594 Die DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts (1992, S. 23) hat vorgeschlagen: "Ebenso wie in der Zivilgerichtsbarkeit das Familien- und Vormundschaftsgericht ist das Jugendgericht von der allgemeinen Strafrechtspflege abzukoppeln. Durch eine Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) ist sicherzustellen, dass Jugendgerichte und Jugendstaatsanwälte nicht mehr Abteilungen der jeweiligen Behörden sind, sondern eigene, organisatorisch selbständige Einheiten. "Ebenso forderte AK III/1 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 721): "Notwendig ist eine selbständige Organisationseinheit zumindest von Jugendrichtern und Jugendstaatsanwälten, in der spezifisch jugendrechtliche Aspekte im Mittelpunkt stehen, eine eigene, positiv bewertete Berufsidentität entsteht und die enge Kommunikation und Kooperation nicht nur Effizienz und Arbeitsökonomie fördert, sondern zugleich das Mittel zum Erreichen und Verstärken dieser speziellen beruflichen Orientierung bedeutet. Für die Qualifikation von Jugendrichtern und Jugendstaatsanwälten muss in zweifacher Hinsicht Sorge getragen werden: Die für das spezielle Berufsfeld notwendige Grund- und Vorbildung müsste durch Festschreibung in verbindlichen Rechtsvorschriften für die Auswahl von Jugendrichtern und Jugendstaatsanwälten gesichert werden. Für die notwendige, ständige Fortbildung wäre an eine »Jugendakademie« zu denken, in deren Schulung auch Jugendgerichtshelfer, Jugendbewährungshelfer, Polizei und alle weiteren am Jugendstrafverfahren Beteiligten einzubeziehen wären.
Modellhaft müsste eine solche eigenständige Jugendgerichtsbarkeit mit Jugendakademie zunächst in Großstädten erprobt werden."
Vergleichbar forderte AK IV/3 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 729): "Durch eine Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) ist sicherzustellen, dass Jugendgerichte und Jugendstaatsanwaltschaften nicht mehr Abteilungen der jeweiligen Behörden sind, sondern eigene, organisatorisch selbständige Einheiten."

bedrückenden Erfahrungen mit dem Entwurf StORMG freilich keine Aussicht auf Umsetzung haben. Deshalb wird hilfsweise empfohlen:

2. § 37 JGG ist von einer Soll-Vorschrift zu einer Muss-Vorschrift hochzustufen, wobei Basiswissen in Jugendkriminologie, Pädagogik und Sozialpädagogik, Jugendpsychologie und -psychiatrie entweder vorhanden sein[6595] oder durch eine zeitnahe Ausbildung erworben werden sollten.[6596] Nur so ist gewährleistet, dass eine - auch kritische - Auseinandersetzung mit diesen Bezugswissenschaften möglich ist und deren Erkenntnisse in die tägliche Arbeit einbezogen werden können.

3. Zur Qualitätssicherung unabdingbar ist die Sicherung einer verpflichtenden, fortlaufenden Aus-, Fort- und Weiterbildung im Bereich der Jugendkriminologie, Pädagogik und Sozialpädagogik, Jugendpsychologie und -psychiatrie.[6597] Diese Kenntnisse werden im Studium nicht vermittelt. Das Angebot der beiden Richterakademien mit ihren Tagungsstätten in Trier und Wustrau genügt hierfür nicht.[6598] Deshalb sollte eine Jugend-

---

Zurückhaltender formulierte Forum II, AK 7 des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 781): "Es ist zu prüfen, ob sich der Aufbau einer organisatorisch und personell eigenständigen Jugendgerichtsbarkeit empfiehlt, in der speziell für die Jugendstrafrechtspflege ausgebildete Staatsanwälte und Richter tätig sind."

Ablehnend dagegen Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 33-38, Rdnr. 11, der befürchtet, "dass damit der strafende Charakter der jugendstrafrechtlichen Sanktionen sowie des jugendstrafrechtlichen Verfahrens noch mehr geleugnet würde und dass die Vorreiterrolle für Reformen im allgemeinen Strafrecht wegfallen würde."

6595 Helmken 2008, S. 148; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 33-38, Rdnr. 11 m.w.N.; Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 80; Streng 2002b, S. N. 103, 108. Auch die strafrechtliche Abteilung des 64. Deutschen Juristentages hat dies 2002 mit großer Mehrheit bejaht mit der Ergänzung, "allerdings sollte eine zeitnahe obligatorische Fortbildung als Alternative zur Ausbildung genügen" (64. DJT, Bd. II/1, S. N118). Für Beibehaltung der "Soll-"Vorschrift dagegen Albrecht, jedenfalls solange keine "standardisierte Ausbildung" angeboten werden kann (Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 118).
Die Bedenken von Schaffstein (1981, S. 291), das Revisionsgericht müsste nicht nur "die einzelne Entscheidung, sondern die persönliche und fachliche Qualifikation des Richters für sein Jugendrichteramt zum Gegenstand seiner Nachprüfung" machen, ist unbegründet. Denn nachprüfbar sollte nur der durch ein Testat bestätigte Besuch der Aus- und Fortbildung sein.

6596 Die ERJOSSM Rec(2008)11 empfiehlt in Rule 18: "Das Personal, das mit Jugendlichen arbeitet, erbringt eine wichtige öffentliche Dienstleistung. Rekrutierung, fachliche Ausbildung und Arbeitsbedingungen sollen das Personal in die Lage versetzen, bei der Betreuung angemessene Standards einzuhalten, die den spezifischen Bedürfnissen Jugendlicher gerecht werden und ihnen als positives Beispiel dienen."

6597 Die DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts (1992, S. 18) hat gefordert, die Fachkenntnisse, die von Studenten der (ehemaligen) Wahlfachgruppe "Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzugsrecht" im Ersten Juristischen Staatsexamen gefordert würden, sollten Voraussetzung für die Übertragung des Amtes eines Jugendrichters oder Jugendstaatsanwaltes sein. Im Hinblick auf das Deutsche Richtergesetz, das eine einheitliche Richterqualifikation voraussetzt, ist diese Forderung nicht realisierbar (vgl. hierzu bereits Hauber 1978). Einen Mittelweg schlug deshalb die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 235, vor, die als Neufassung von § 37 JGG formulierte: "Als Richter bei den Jugendgerichten und als Jugendstaatsanwalt darf nur eingesetzt werden, wer Grundkenntnisse in der Kriminologie und im Jugendstrafrecht nachweist. Personen ohne diese Vorbildung können im Einzelfall bestimmt werden, wenn eine entsprechende Fortbildung zeitnah sichergestellt ist. Im Übrigen sind regelmäßige Fortbildungen verpflichtend."

6598 2019 bietet die Richterakademie zu folgenden Fachgebieten Tagungen an:
- Völkerrecht, Europarecht, Internationale Tagungen
- Zivilrecht

- Strafrecht
- Verwaltungsgerichtsbarkeiten
- Finanzgerichtsbarkeiten
- Arbeitsgerichtsbarkeiten
- Sozialgerichtsbarkeiten
- Interdisziplinäre Tagungen
- Verhaltensorientierte Tagungen
- Sonstige Tagungen

Von den 41 strafrechtlichen Tagungen widmet sich lediglich eine einzige (!) Tagung - Fachübergreifende Qualifizierung im Jugendstrafrecht (Grundtagung) - ausschließlich dem Jugendstrafrecht. Die weiteren Themen sind vielmehr:

- Revisionsrecht für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte
- Die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Betäubungsmittelstrafrecht
- Strafverfahren bei Produkt- und Markenpiraterie
- Kommunikationstraining und Kommunikationsanalyse im Strafprozess
- Ermittlungsmaßnahmen im Bereich der Telekommunikation
- Grundlagen des Ordnungswidrigkeitenrechts
- Praxisforum Staatsschutzstrafrecht
- Verfassungsrecht in der strafgerichtlichen Praxis
- Politischer Extremismus – Herausforderung für Gesellschaft und Justiz
- Aktuelle Entwicklungen im Strafrecht
- Die Europäische Staatsanwaltschaft (EUStA)
- Gewalt in der Familie – Familien- und strafrechtliche Aspekte, Glaubhaftigkeitsbeurteilung bei Verdacht auf sexuellen Missbrauch
- Ausgewählte Fragen des Strafrechts und des Strafverfahrens
- Kindliche Beeinträchtigung durch elterliche Partnerschaftsgewalt und die Gestaltung kindschaftsrechtlicher Verfahren
- Erscheinungsformen der Internetkriminalität und ihre Bekämpfung
- Internationale Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten
- Kapitaldelikte
- Einführung in das Steuerrecht I
- Strafrecht und Wehrdisziplinarrecht – Abhängigkeiten und wechselseitige Beeinflussungen
- Erscheinungsformen der Korruption und ihre Bekämpfung
- Konfliktverteidigung
- Aktuelle Herausforderungen an die Rechtsprechung in Staatsschutzstrafsachen
- Grundlagen des Ausländerrechts, der Abschiebehaft und des Ausländerstrafrechts für Richterinnen und Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte
- Wirtschaftsstrafrecht in der Praxis
- Rechtsmedizin, Kriminaltechnik und Kriminalistik
- Drogen und Alkohol im Straßenverkehr
- Besondere Probleme des Schwurgerichtsverfahrens
- Aktuelle Entwicklungen in Kriminalistik und Strafrechtspflege
- Psychiatrie und Psychologie im Strafverfahren
- Vermögensabschöpfung
- Recht und Praxis der stationären Maßregeln gemäß §§ 63, 64 und 66 StGB
- Verfahrensrechtliche Probleme im Ordnungswidrigkeiten- und im Strafverfahren
- Organisierte Kriminalität
- Strafvollstreckung und Strafvollzug
- Aktuelle Entwicklungen im Wirtschaftsstrafrecht
- Strafzumessung, Opferschutz und Adhäsion
- Ermittlungstechnik, Ermittlungstaktik
- Die Hauptverhandlung in Strafsachen
- Der richterliche Bereitschaftsdienst

akademie[6599] aufgebaut und ein entsprechendes Curriculum erarbeitet werden.[6600] Die Bundesregierung unterstützt zwar grundsätzlich das Vorhaben "Jugendakademie",[6601] weist aber gleichzeitig auf die begrenzten Einflussmöglichkeiten des Bundes hinsichtlich der Fortbildung hin.[6602]

4. Aus- und Fortbildung sind nicht nur für Jugendstaatsanwälte und -richter, sondern für sämtliche am Jugendstrafverfahren beteiligten Berufsgruppen sicherzustellen.[6603]

5. Um das Sammeln von Erfahrung zu gewährleisten, sollten die Jugendstaatsanwalts- und -richterstellen jeweils für mindestens 5 Jahre besetzt werden; vor ihrem Einsatz sollten die Stelleninhaber über mindestens ein Jahr praktische Berufserfahrung verfügen.[6604] Die im Entwurf eines "Gesetzes zur Stärkung der Rechte von Opfern sexuellen

---

- Strafverfolgung bei sexuellem Übergriff – Die „Nein-heißt-Nein-Lösung“ im StGB
- Aktuelle Fragen des Asyl- und Ausländerrechts

6599 Zur Jugendakademie 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 236; 64. DJT, Bd. II/1, S. N 121; zuletzt Dick/Breymann 2015, S. 226, die auf entsprechende Fortbildungseinrichtungen in anderen Professionen verweisen: "Um die Lücke zwischen Wissenschaft und Praxis zu überbrücken, wäre eine eigenständige Einrichtung für Weiterbildung, Professionsentwicklung und Praxisforschung wünschenswert. Vergleichbare Professionen verfügen über professionelle Institutionen der Weiterbildung, so etwa die Deutsche Hochschule der Polizei (Münster), die Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (Mannheim) oder Fortbildungsakademien in der Trägerschaft der Kammern in medizinischen und gewerblichen Berufen. Im (Jugend-) Strafrecht gibt es keine vergleichbare Institution, die Autorität und Vertrauen genießt."

6600 Vgl. hierzu Weil-Wilde (1983), die im Anschluss an Hauber (1978) und an Sach (1969) eine Spezialisierung nach dem Zweiten Staatsexamen vorschlagen; ähnlich Schaffstein 1981, S. 291 f.

6601 "Vorbehaltlich ihrer konkreten Konzeption erscheint eine »Jugendakademie« grundsätzlich sinnvoll. Deshalb begrüßt die Bundesregierung die Bemühungen der DVJJ, des Deutschen Richterbundes sowie der Universitäten Magdeburg und Hamburg, die – soweit bekannt – das Netzwerk Jugendakademie bilden, um ihre Einrichtung" (Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 94 f.).

6602 "Allerdings sind die Einflussmöglichkeiten des Bundes insofern ganz erheblich eingeschränkt, als die Kompetenz zur Regelung der Fortbildung von Jugendrichterinnen/-richtern und Jugendstaatsanwältinnen/-anwälten im Landesdienst der Länder bei den Ländern liegt" (Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 94).

6603 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 18; AK 1.3 des 26. DJGT (DVJJ 2006, S. 556 f.); Helmken 2008, S. 148.; Laubenthal 2002, S. 814; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 33-38, Rdnr. 11; Scholz 1998, S. 7; Streng 2002b, S. N 103; Streng 2014a, S. 339; Streng 2015, S. 613.

Speziell für Jugendgerichtshilfe: AK III/3 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 725), 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 235 f.

für Jugendsachbearbeiter der Polizei: AK III/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 726), 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 236; AK 6 des 28. DJGT (DVJJ 2012, S. 648).

für Jugendbewährungshilfe: 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 236;
für Vollzugsbedienstete 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 236;

für Jugendstrafverteidigung: AK III/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 7286). Der "künftige Verteidiger in Jugendstrafsachen" sollte nach Auffassung der DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 24, "entsprechend aus- und fortgebildet (sein), d.h. über psychologische, pädagogische, soziologische und kriminologische Kenntnisse" verfügen.

6604 Hessische Expertenkommission 2008, S. 14; Helmken 2008, S. 148. Weitergehend Forum III des 25. DJGT (DVJJ 2003, S. 689): "Um die Fachlichkeit staatsanwaltlichen und jugendrichterlichen Handelns zu sichern, ist neben obligatorischer Aus- und Fortbildung vorzusehen, dass durch längerfristige Tätigkeit gewonnene Erfahrung genutzt werden kann und Kontinuität gefördert wird. Diesen Zielen dient es auch, auf der Ebene der Staatsanwaltschaft alle Jugendverfahren in den Jugenddezernaten zu

Missbrauchs (StORMG)" vom 15.04.2011 vorgesehene Beschränkung der Sitzungsvertretung sollte umgesetzt werden.

6. Erforderlich ist deshalb eine ausreichende personelle und sachliche Ressourcenausstattung[6605] von Polizei, Jugendhilfe, Jugendbewährungshilfe, Jugendstrafjustiz sowie der Bediensteten im Jugendarrest und Jugendstrafvollzug.[6606]

7. Kooperation und Kommunikation sind durch regelmäßig stattfindende "institutionalisierte Treffen zwischen den entsprechenden Jugendsachbearbeitern bei Polizei und Staatsanwaltschaft, Jugendgerichtshilfe, Bewährungshilfe sowie Jugendrichter unter Hinzuziehung von Vormundschafts- und Familienrichtern bei entsprechenden Problemlagen"[6607] zu fördern.

5. Jugendkriminalrechtliche Sanktionierungspraxis im regionalen Querschnittsvergleich

5.1 Bestandsaufnahme und Defizitfeststellung

Ungleiche Handhabung in einem individualpräventiven Strafrecht festzustellen, ist methodisch ungleich schwieriger als in einem Tatstrafrecht. Denn was beim Vergleich homogener Tatgruppen als ungleich erscheint, mag bei Berücksichtigung individualpräventiver Erfordernisse angemessen sein. Ungleichheit ist aber dann belegbar, wenn es bei vergleichbaren Tat- und Tätergruppen über die Zeit hinweg stabile regionale Unterschiede gibt. Denn es ist inplausibel anzunehmen, dass die individualpräventiven Bedürfnisse über die Zeit hinweg stabil, aber regional unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

Als Ausdruck regionaler Ungleichheit ist bereits auf der Ebene von Diversion anzusehen (wobei bereits die Diversionsrichtlinien der Länder Unterschiede festschreiben),[6608]

- wenn der Durchschnittswert des gestohlenen Gutes, bis zu dem bei einem Ersttäter wegen eines Ladendiebstahls gem. § 45 Abs. 1, 2 JGG eingestellt worden wäre, von 2,43 € (Bayern) bis 87,50 € (Schleswig-Holstein) reicht,[6609]

---

konzentrieren und auf der Ebene der Gerichte eine Zersplitterung jugendrichterlicher Zuständigkeiten zu vermeiden. Entsprechendes gilt auch für die anderen Berufsgruppen Polizei, Jugendgerichtshilfe und Jugend-Bewährungshilfe."

6605 Die ERJOSSM Rec(2008)11 empfiehlt in Rule 19: "Es müssen ausreichend Ressourcen und Personal zur Verfügung gestellt werden, um sicherzustellen, dass die Eingriffe in das Leben der Jugendlichen sinnvoll sind. Mittelknappheit darf niemals eine Rechtfertigung für Eingriffe in die Grundrechte von Jugendlichen sein."

6606 Vgl. Forum II, AK 1 des 24. DJGT (DVJJ 1999, S, 771): "Zur Erfüllung der Aufgaben der Jugendstrafrechtspflege ist eine Optimierung erforderlich. Dazu gehören: Auswahl von Jugendrichtern und Jugendstaatsanwälten nach dem gesetzlichen Gebot der erzieherischen Befähigung und Erfahrung, Aus- und Fortbildung und insbesondere angemessene personelle und sachliche Ausstattung von allen Institutionen der Jugendstrafrechtspflege und Jugendhilfe."

6607 Hessische Expertenkommission 2008, S. 14. Vorgeschlagen wurde ein halbjährlicher Turnus.

6608 Tabelle 67 und VI., 5.2.3.3.8

6609 Feigen 2008, S. 355.

- wenn 2004 im Ländervergleich die Spannweite der Diversionsrate (§§ 45, 47 JGG) beim zweiten Eintrag eines deutschen Jugendlichen wegen eines einfachen Diebstahls von 47,5 % bis 98,5 % reicht (vgl. **Schaubild 484**),
- wenn 2004 im Ländervergleich die Spannweite der Einstellungen gem. § 45 Abs. 1 JGG bei deutschen jugendlichen Ersttätern wegen eines einfachen Diebstahls von 11,5 % bis 85,1 % reicht (vgl. **Schaubild 279**),

Dies bedeutet aber zugleich, dass die Verurteilten verschiedener Regionen in unterschiedlich hohem Maße ausgelesene Gruppe sind. Auf sie gestützte Analysen führen deshalb hinsichtlich der Frage der Ungleichmäßigkeit der Sanktionierungspraxis zu falschen Schlussfolgerungen. Aussagekräftig ist deshalb lediglich die Prüfung der Sanktionierungspraxis bei weitgehend diversionsresistenten Deliktsgruppen. Die Prüfung für gefährliche Körperverletzung, Raub und Einbruchsdiebstahl ergab deutliche regionale Unterschiede, und zwar sowohl hinsichtlich der Anteile, mit denen bei Jugendlichen

- Jugendstrafe und Jugendarrest insgesamt,
- stationäre Sanktionen (unbedingte Jugendstrafe und Jugendarrest),
- unbedingte Jugendstrafe insgesamt als auch
- unbedingte Jugendstrafe von mehr als einem Jahr

verhängt werden (vgl. **Schaubild 492**, **Schaubild 493**, **Schaubild 494**).
Die Internierungsrate, also der Anteil der zu Jugendarrest oder zu einer unbedingten Jugendstrafe verurteilten Jugendlichen, reichte - im Schnitt der Jahre 2011 bis 2015 - z.B. bei Raub (§§ 249, 250 StGB) von 18,4 % bis 61,1 %, der Anteil der (bedingt/unbedingt) verhängten Jugendstrafen von 30,9 % bis 73,6 %.

Die Auslegungs- und Ermessensspielräume, die das JGG sowohl den Staatsanwaltschaften als auch den Jugendgerichten eröffnen, dienen der Verwirklichung der individualpräventiven Zielsetzung. Regionale Unterschiede, die über die Zeit hinweg stabil sind, sind aber Indiz dafür, dass die ungleichmäßige Gesetzesanwendung Folge einer regionalen Justizkultur ist, die den verfassungsrechtlich zulässigen Konkretisierungsspielraum überschreitet. Die von den Bundesgesetzen eingeräumten Auslegungs- und Ermessensspielräume, dürfen "allein der Verwirklichung von Einzelfallgerechtigkeit (dienen), nicht der Einräumung politischen Entscheidungsraums an die Länder; deshalb dürfe die ungleichmäßige Gesetzesanwendung jedenfalls nicht den »Charakter einer systematischen politischen Akzentsetzung« annehmen."[6610]

Dass sich insbesondere bei Diversion derart ausgeprägte Justizkulturen entwickeln konnten, beruht nicht nur darauf, dass §§ 45, 47 JGG große Auslegungsspielräume eröffnen, sondern auch auf dem Fehlen jeglicher rechtlichen Überpüfbarkeit. Es fehlt eine externe Kontrolle der aufgrund fast uneingeschränkter staatsanwaltlicher - also exekutivischer - Ermessensmacht getroffenen Einstellungsentscheidung. Eine solche externe Kontrolle könnte einheitliche Maßstäbe wahren.

Umstritten ist, ob eine gesetzliche Konkretisierung der Kriterien von § 45 Abs. 1 und Abs. 2 JGG gegenüber einer Generalklausel vorzugswürdig ist. Befürworter einer Konkreti-

6610 Puhl 2008, S. 84; ebenso Kleinbrahm 2015, S. 392.

sierung wollen damit eine stärkere Vereinheitlichung erreichen.[6611] Befürworter einer Generalklausel befürchten, ein Deliktskatalog würde eine "Fortentwicklung der Anwendung der Diversion" zementieren. Der unterschiedlichen Entwicklung soll stattdessen begegnet werden durch eine "Intensivierung der Aus- und Fortbildung … sowie durch Richtlinien auf der Ebene der Polizei und der StA, die einen bestehenden Standard offen ausformulieren und damit zugleich eine Fortentwicklung ermöglichen."[6612]

5.2 Handlungsempfehlungen

1. Um Vereinheitlichung zu erreichen, bedarf es der Herstellung von Transparenz hinsichtlich bestehender Ungleichheit. Erforderlich ist deshalb ein regelmäßiges Monitoring der Handhabung der informellen und formellen Sanktionen, insbesondere auch unter regionalen Aspekten, und einer Rückmeldung an die Praxis.

2. Die Sensibilisierung von Jugendstaatsanwälten und Jugendrichtern für Art und Ausmaß regionaler Unterschiede ist im Zusammenhang mit verpflichtender Fortbildung zu fördern.

3. Gesetzliche Konkretisierungen mit dem Ziel einer stärkeren Bindung der Praxis sind im Zusammenhang mit einer Reform des jugendstrafrechtlichen Sanktionensystems zu prüfen.

6. Anwendungspraxis des JGG - ausgewählte Bereiche

6.1 Bedingte Strafmündigkeit (§ 3 JGG) bzw. Bestrafungsmündigkeit

6.1.1. Bestandsaufnahme

Im europäischen Vergleich hat sich eine mittlere Altersgrenze der bedingten Strafmündigkeit bei 14 Jahren eingependelt, teilweise eingeschränkt durch eine Anhebung der Bestrafungsmündigkeit auf 16 Jahren (vgl. Tab**elle 50**). Deutschland befindet sich damit mit der Strafmündigkeitsgrenze von § 3 JGG im europäischen Mittelfeld. Die Herabsetzung auf 12 Jahre, wie dies in den 1990er Jahren unter Hinweis vor allem auf das bedrohliche Ausmaß von Gewaltkriminalität dieser Altersgruppe verschiedentlich gefordert worden war,[6613] steht inzwischen nicht mehr auf der Tagesordnung.[6614] Verfahrensökonomische Gründe, empirische Erkenntnisse der Entwicklungspsychologie, kriminologische Einsichten über Jugendkriminalität und über Strafwirkungen sowie kriminalpolitische Erwägungen zu verfügbaren Alternativen im Kinder- und Jugendhilfebereich sprechen gegen eine Absenkung.[6615]

6611 So insbesondere Verrel 2015.

6612 AK III/2 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 722).

6613 Vgl. hierzu die Nachweise bei Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 79 m.w.N.; Eisenberg 2018, § 3 Rdnr. 3a; Griego 2018, s. 315, Anm. 1516; Schaffstein et al. 2014, Rdnr. 151; Streng 2002b, S. N 75 f.

6614 Zu Argumenten gegen eine Herabsetzung vgl. u.a. Heinz 2002e, S. 569 f.

6615 Ebenso 14 Kurzstellungnahmen; Forum II, AK 4 des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 777); 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 228; AK III - 6 des 25. DJGT (DVJJ 2003, S. 678); AK

Im Unterschied zu einigen europäischen Ländern fallen im deutschen Jugendstrafrecht Strafmündigkeit und Bestrafungsmündigkeit für freiheitsentziehende Sanktionen nicht auseinander.[6616]

Normativ fordert § 3 JGG, dass die strafrechtliche Verantwortlichkeit Jugendlicher im Einzelfall geprüft, die Einsichts- und Steuerungsfähigkeit positiv festgestellt und dies im Urteil begründet wird. Alle empirischen Untersuchungen zeigen indes, dass die Praxis zumindest den Begründungsanforderungen nicht gerecht wird.[6617] Selbst in Fällen der Verhängung der Jugendhöchststrafe wurde, einer Aktenanalyse sämtlicher Verfahren zwischen 1987-1996 zufolge, in mehr als der Hälfte der Fälle nicht oder nur in geringem Maße auf § 3 JGG Bezug genommen. Diese weitgehende Nichtbeachtung beruht u.a. auf dem Fehlen verbindlicher Kriterien zur Bestimmung der Reife sowie der Schwierigkeit, angesichts einer zumeist diskontinuierlich verlaufenden Entwicklung bis zum Untersuchungszeitpunkt auf den (von § 3 JGG geforderten) Reifezustand zum Tatzeitpunkt zu schließen.

6.1.2. Reformvorschläge

1. Zwar steht eine Herabsetzung der bedingten Strafmündigkeit[6618] nicht mehr auf der Tagesordnung,[6619] wohl aber wird deren Heraufsetzung diskutiert - ein Thema, das die jugendstrafrechtliche Diskussion von Anbeginn an begleitete.[6620] Diese Diskussion beruht am allerwenigsten auf wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Reifeentwicklung, sondern vielmehr auf einem unterschiedlichen Verständnis von Entstehungszusammenhängen der Jugendkriminalität,[6621] auf divergierenden Annahmen über die Wirksamkeit von jugend- hilfe- versus jugendstrafrechtlicher Sozialkontrolle sowie auf abweichenden Vorstellungen über die Notwendigkeit des Schutzes vor einem "allumfassenden Hilferecht durch die rechtsstaatlichen Garantien des Straf- und Strafverfahrensrechts".[6622] Dementsprechend

---

III - 7 des 25. DJGT (DVJJ 2003, S. 682); Forum III des 25. DJGT (DVJJ 2003, S. 690); Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 79 ff. m.w.N.; Brunner/Dölling 2018, Einf., Rdnr. 122; Landau 2002, S. N 46; Laubenthal 2002, S. 812; Laubenthal et al. 2015, Rdnr. 106; Lösel/Bliesener 1997, S. 393; Schaffstein et al. 2014, Rdnr. 151; Sonnen 2003a, S. 313, Streng 2016, Rdnr. 64.

6616 Zu Übersichten Gensing 2014, S. 83 ff., 100 ff., Tabelle 2.

6617 Vgl. oben VI., 2.3.1, 2.3.2

6618 Zur Diskussion vgl. VI., 2.2

6619 So zuletzt die Bundesregierung (Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 18): Es gibt "gegenwärtig keinen gesetzgeberischen Bedarf für eine Herabsetzung des Strafmündigkeitsalters. Dies gilt verstärkt angesichts der Warnung von Kriminologen vor den negativen Nebenfolgen, die ein frühes förmliches Eingreifen der Strafjustiz für die weitere Entwicklung der Betroffenen haben kann, und davon betroffen wären im breiten Feld kindlicher Delinquenz überwiegend Bagatell-»Täter«“.

6620 Vgl. nur Dörner 1994; Dräger 1992; Fischer 2000; Fritsch 1999; Roesler 2008. Weitere Nachweise bei Eisenberg 2018, § 3 Rdnr. 3a.

6621 Vgl. Berckhauer/Steinhilper 1981 (Fn. 6463).

6622 Bietz 1981, S. 214; Berckhauer/Steinhilper 1981.

unterschiedlich waren und sind die jeweiligen kriminalpolitischen Vorschläge bzw. Entscheidungen.[6623]

Die Bandbreite der Reformvorschläge reicht von Beibehaltung,[6624] ihrer Anhebung auf 16 Jahre[6625] oder 18 Jahre.[6626] Teilweise wird als Mittelweg eine Heraufsetzung auf 16 Jahre bei leichten Delikten gefordert,[6627] wobei auf die seit 1988 bestehende Regelung in § 4 Abs. 2 Ziff. 2 öJGG[6628] verwiesen werden kann.[6629]

6623 12 Jahre (§ 55 RStGB), 14 Jahre (JGG 1923), 16 Jahre (Rechtsausschuss des Reichstages vom Januar 1931), 12 Jahre (RJGG 1943), 14 Jahre (JGG 1953), 16 Jahre (§ 11 DiskussionsE JHG 1973), 16 Jahre (Konferenz der Justizminister und -senatoren November 1980).

6624 Die DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts (1992, S. 11) hat sich für eine Beibehaltung der gegenwärtigen Strafmündigkeitsgrenze ausgesprochen, weil sie befürchtete, die Jugendhilfe könnte "gezwungen werden, bei jüngeren Delinquenten Maßnahmen (z.B. fluchtsichere Unterbringung) vorzusehen, die mit dem Angebots- und Leistungscharakter der Jugendhilfe nicht in Einklang zu bringen sind." Ebenso 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 229, die sich bei der Altersgruppe der 14- und 15-Jährigen für eine materiellrechtliche Entkriminalisierung geringfügiger Delikte, für verstärkte Nutzung von Diversion, für außergerichtliche Konfliktregelung, für mehr ambulante Maßnahmen sowie für mehr Haftvermeidung aussprach. Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 88, sieht eine Heraufsetzung als mit der Gesamtentwicklung "unvereinbar" an. Für Beibehaltung auch 64. DJT, Bd. II/1, S. N 110, Brunner/Dölling 2018, Einf., Rdnr. 122; Kaiser 1983, S. 36; Landau 2002, S. N 47 f.; Laubenthal et al. 2015, Rdnr. 107; Streng 2002b; S. N. 77; Streng 2016, Rdnr. 65.

6625 1980 hatte die Konferenz der Jugendminister und -senatoren die Heraufsetzung der Strafmündigkeits-, hilfsweise der Bestrafungsmündigkeitsgrenze auf 16 Jahre gefordert (vgl. Fn. 6463). In einem Sondervotum der DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts (1992, S. 15) wurde die Anhebung der Strafmündigkeitsgrenze auf 16 Jahre gefordert. Ebenso AK II/2 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 719): "Erfahrungen und Untersuchungen zeigen, dass die Strafjustiz in Bezug auf Jugenddelinquenz den Beweis schuldig geblieben ist, mit ihren Maßnahmen Legalbewährung zu gewährleisten. Die Heraufsetzung der Strafmündigkeit auf 16 Jahre würde den Ergebnissen Rechnung tragen". Für eine Heraufsetzung der Strafmündigkeitsgrenze haben sich auch ausgesprochen AK II/1 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 719) sowie ein Teil der Niedersächsischen Kommission zur Reform des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts (Albrecht, P.-A. 1992, S. 20); Albrecht, P.-A. 2000, S. 94 f. (anstelle oder ergänzend zu einer Entkriminalisierung im Bagatellbereich und bei Konfliktkriminalität); Frehsee 1993, S. 395; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 1 und 2, Rdnr. 10, unter Hinweis auf weitere Möglichkeiten.
Ablehnend Kaiser 1983, S. 36: "Da es sich hierbei vornehmlich um den Wegfall von Interventionsformen handelt, die - wie im Falle der §§ 10, 15 Abs. 1 Nr. 1, 45, 47 JGG - ohnehin durch einen geringen Stigmatisierungsgrad gekennzeichnet sind, stellt sich die Frage, was man anstelle dessen tun sollte, und was zugleich pädagogisch sinnvoller, prozessökonomischer sowie rechtsstaatlich unbedenklicher wäre. Ein solcher Weg ist jedoch nicht erkennbar."

6626 Schumann 1997, S. 665 f.; Papendorf 2011, S. 573, 578.

6627 Die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 234, hat sich im Anschluss an das öJGG für eine materiellrechtliche Entkriminalisierung geringfügiger Delikte ausgesprochen. Vorgeschlagen wurde § 3a JGG: "Eine Handlung ist nicht strafbar, wenn sie keine oder nur geringfügige Schäden oder Gefährdungen verursacht hat und die Schuld des Täters gering ist." Ebenso Bochmann 2009, S. 92 ff.; Fischer 2000, S. 183; Schaffstein 1993, S. 373.

6628 § 4 Abs. 2 öJGG: "Ein Jugendlicher, der eine mit Strafe bedrohte Handlung begeht, ist nicht strafbar, wenn …
2. er vor Vollendung des sechzehnten Lebensjahres ein Vergehen begeht, ihn kein schweres Verschulden trifft und nicht aus besonderen Gründen die Anwendung des Jugendstrafrechts geboten ist, um den Jugendlichen von strafbaren Handlungen abzuhalten."

6629 Die Diskussion ist älter. Peters z.B. hatte in seinem Entwurf zur Neugestaltung des Jugendgerichtsgesetzes nicht nur in §§ 39, 40 seines Entwurfs Bestimmungen vorgesehen, die §§ 45,

2. Häufig wird ferner vorgeschlagen, die Bestrafungsmündigkeit[6630] von der Strafmündigkeit zu entkoppeln und auf 16 Jahre anzuheben,[6631] teilweise auch auf 18 Jahre.[6632] Wegen des bei 14- und 15-Jährigen noch weiter herabgesetzten Schuldvorwurfs, der Problematik des Strafvollzugs bei dieser Altersgruppe,[6633] der höchst unterschiedlichen regionalen Handhabung und der zumeist geringen Tatschwere wurde wiederholt

---

47 JGG entsprechen, sondern auch in § 7 eine Regelung für "besonders leichte Straftaten: Bei besonders leichten Straftaten Jugendlicher oder junger Menschen kann von der Anordnung irgendwelcher Maßnahmen abgesehen werden" (Peters 1947, S. 55).

6630 In der Diskussion um die Strafmündigkeitsgrenze wurde häufig, zumindest hilfsweise, eine höhere Grenze der Bestrafungsmündigkeit ins Spiel gebracht. Bereits auf dem 5. DJJGT 1920 wurde beschlossen: "Die Strafmündigkeitsgrenze ist auf das 14. Lebensjahr festzusetzen, dagegen bis zum vollendeten 16. Jahre die Anwendung der Haft- und Gefängnisstrafe auszuschließen" (Deutsche Zentrale für Jugendfürsorge 1920, S. 73); weitere Nachweise bei Kraft 2004, S. 121 f., 193 f., 234, 299).

6631 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 12; Albrecht, P.-A. 1992, S. 19 f.; Arbeiterwohlfahrt 1993, S. 22; Dünkel 1992b, S. 31; Dünkel 1996a, S. 613; Heinz 1991a, S. 188; Heinz 1992a, S. 404; Jung, H. 1992, S. 192; Sonnen 2003a, S. 313. Sonnen 2003a, S. 313; Sonnen, in Diemer et al. 2015, § 17, Rdnr. 9. .
AK II/1 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 719): "Die Einführung einer Bestrafungsmündigkeitsgrenze bei 16 Jahren (Ausschluß aller freiheitsentziehenden Maßnahmen und Sanktionen) wurde hingegen mit sehr großer Mehrheit befürwortet (60 : 8 : 2). Diese Forderung wurde verbunden mit dem gleichzeitigen Appell an die Träger der Jugendhilfe, Maßnahmen zu entwickeln und anzubieten, die eine Intensivbetreuung für die erfahrungsgemäß nur wenigen in Betracht kommenden Fälle ermöglichen."
AK V/3 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 740) sprach sich gegen eine Differenzierung von Strafmündigkeit und Bestrafungsmündigkeit aus und empfahl stattdessen eine Vollzugslösung. "Die als Ultima ratio zu verstehende Verhängung von Jugendstrafe gegen 14- und 15jährige ist im Falle der Vollstreckung in gesonderten Abteilungen der Jugendstrafvollzugsanstalten oder in Heimen der Jugendhilfe zu vollziehen, solange der Jugendliche das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat (Vollzugslösung)."

6632 Diese Anhebung der Bestrafungsmündigkeit ergibt sich aus dem Vorschlag der Arbeitsgruppe "Jugendhilfe und Justiz", Jugendstrafe und Jugendarrest für Jugendliche abzuschaffen (vgl. Cornel 2009b, S. 406; Cornel 2010, S. 11; Cornel 2011b, S. 45; BVkE 2008, S. 26). Untersuchungshaft soll dagegen weiterhin auch bei Jugendlichen möglich sein, wenngleich nach Möglichkeit vermieden werden (BVkE 2008, S. 32). Ausgehend von der "Misere des deutschen Jugendstrafvollzugs" und im Hinblick auf eine an der Tatschuld und weniger an erzieherischen Bedürfnissen angepassten jugendstrafrechtlichen Strafzumessungspraxis äußerte Schaffstein (1967) zwar Verständnis für den Vorschlag, auf Jugendstrafe bei Jugendlichen zu verzichten, wies aber sowohl auf die praktischen Schwierigkeiten hin als auch darauf, dass seines Erachtens Jugendstrafe nicht ersatzlos entfallen könne.

6633 Schon vor fast 40 Jahren wurde die Herausnahme dieser Altersgruppe aus dem Jugendstrafvollzug als "kriminalpolitisches Anliegen ersten Ranges" bezeichnet und folgendermaßen begründet: "Nicht allein für die 14-/15jährigen ist der Strafvollzug die denkbar schlechteste staatliche Sanktion; hervorzuheben ist vielmehr, dass gerade die jüngsten Strafgefangenen am ungeschütztesten, am nachhaltigsten und am folgenschwersten den deprivierenden Auswirkungen des Gefängnisses ausgesetzt sind. An dieser Personengruppe lassen sich sozusagen die Widersprüche und Negativauswirkungen der »totalen Institution« Strafvollzug am deutlichsten kenntlich machen … Die Jugendstrafe erzieht nicht zum rechtschaffenen Lebenswandel, sondern sie verfestigt und produziert verstärkt abweichendes Verhalten der ihr Unterworfenen" (Albrecht/Schüler-Springorum 1983, S. 8). An dieser Einschätzung hat sich nichts geändert. Vgl. Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 1 und 2, Rdnr. 10: "Die negativen Folgen einer kriminalrechtlichen Sanktion im Rahmen eines förmlichen Strafverfahrens sind höher einzuschätzen als die positiven Wirkungen. Eine sozialpädagogische Hilfe ist eher mit dem Jugendhilferecht zu erreichen, mit dem der altersbedingten »Unfertigkeit« und Unsicherheit besser entsprochen werden kann. Insbesondere die Schädigung im Strafvollzug ist nicht wiedergutzumachen."

vorgeschlagen, die Jugendstrafe bei 14- und 15-Jährigen nicht zuzulassen,[6634] wobei stillschweigend oder ausdrücklich vorausgesetzt wird, dass sich die Jugendhilfe diesen Jugendlichen "intensiver zuwendet".[6635] Wegen der zu erwartenden Widerstände wurde stattdessen nur eine Ausnahme für vorsätzliche Tötungsdelikte und vergleichbare schwerste Gewalttaten gegen eine Person vorgesehen.[6636] Als Kompromisslösung wurde ferner eine Sollensvorschrift vorgeschlagen, wonach gegenüber 14- und 15-Jährigen keine freiheitsentziehenden Sanktionen verhängt werden sollen.[6637] Im Hinblick auf die Schwierigkeit, einen "widerspruchsfreien Anknüpfungspunkt"[6638] für eine von der allgemeinen Strafmündigkeitsschwelle abweichende Bestrafungsmündigkeit zu finden, wurde im Anschluss an den Vorschlag der Jugendstrafvollzugskommission[6639] empfohlen, "dem allgemein geteilten Anliegen, 14- und 15-Jährige nicht in den (normalen) Jugendstrafvollzug zu bringen, … auf der Ebene einer Vollstreckungs- oder Vollzugsmodifikation Rechnung zu tragen."[6640] Welche praktische Bedeutung diese Vorschläge haben, lässt

---

6634 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 35, 38: "Bei 14-/15jährigen ist die Verhängung der Jugendstrafe ausgeschlossen." Die Kommission hatte die ersatzlose Streichung des Jugendarrestes vorgeschlagen, weshalb dessen Erwähnung entbehrlich war. Die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 248, schlug folgende Formulierung vor: "Gegen Jugendliche, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, können keine freiheitsentziehenden Sanktionen verhängt werden. …"
Dünkel 1990a, S. 469; Heinz 1991a, S. 188; Heinz 1992a, S. 404; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 1 und 2, Rdnr. 10, Schaffstein et al. 2014, Rdnr. 155; Viehmann 1989, S. 131.

6635 Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 1 und 2, Rdnr. 10: "Ein Rückzug des Jugendstrafrechts bedingt allerdings, dass sich die Jugendhilfe diesem Personenkreis intensiver zuwendet. Die in der Praxis zu beobachtende Abgabe dieses - kleinen - Kreises von regelmäßig delinquent auffälligen Kindern und Jugendlichen (»Crash-Kids«) an die Strafjustiz bzw. an die Jugendpsychiatrie … muss rückgängig gemacht werden, ohne damit Konzepte »schwarzer« Pädagogik wiederaufleben zu lassen. Anstelle der wechselseitigen Verantwortungsabgabe sind in enger Kooperation zwischen Jugendpädagogik und Jugendpsychiatrie neue Formen der Reaktion auf kriminelles Handeln psychosozial Verwahrloster zu entwickeln, die einmal - im Großstadtbereich - »erste Hilfe« in Form von Anlaufstellen auf Bahnhöfen (»Biberhaus« Hamburg), »Sleap In«-Stellen (Verein Arbeits- und Erziehungshilfe Frankfurt) bieten, zum anderen mit einer Intensivbetreuung - wenn nötig, in neuen Lebenswelten - eine auf Dauer angelegte Krisenintervention ermöglichen. Einen wichtigen Beitrag hierzu kann ein - außerstrafjustizieller - Täter-Opfer-Ausgleich, die Konfrontation des Täters mit den Tatfolgen, leisten."

6636 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 35, 38: "Bei 14-/15jährigen ist die Verhängung einer Jugendstrafe nur in Fällen von Kapitaldelikten i.S.v. § 74 Abs. 2 GVG möglich." Ebenso 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 247 f., 255, auch hinsichtlich §§ 63, 64 StGB. Der 64. DJT sprach sich mehrheitlich dafür aus, Jugendstrafe bei 14- und 15-Jährigen nur bei Vorliegen eines schweren Gewaltverbrechens gegen die Person zuzulassen (64. DJT, Bd. II/1, S. N 116). Dünkel 1992b, S. 31; Dünkel 1996a, S. 613.
A.A. noch Dünkel 1990a, S. 469 f., der vorschlug, freiheitsentziehende Sanktionen bei 14- und 15-Jährigen generell auszuschließen sowie bei 16- und 17-Jährigen die Jugendstrafe auf Verbrechenstatbestände zu begrenzen. Schumann 1986c, S. 381, schlug vor, bei Jugendlichen weder Jugendarrest noch Jugendstrafe zuzulassen, letztere allenfalls bei Kapitaldelikten i.S. von § 74 GVG.

6637 Griego 2018, S. 407 ff., 453; Sonnen 2002b, S. 116.

6638 Streng 1993, S. 140 f.; Streng 1997b, S. 385; Streng 2002b, S. N 88; Streng 2016, Rdnr. 67.

6639 Die Jugendstrafvollzugskommission hatte 1980 vorgeschlagen, bei 14- und 15-Jährigen, soweit von der Verhängung und Vollstreckung einer Jugendstrafe nicht überhaupt abgesehen werden kann, deren Vollzug durch Heimerziehung zu ersetzen.

6640 Streng 2002b, S. N 89, 106; Streng 2016, Rdnr. 67. Ebenso Schaffstein et al. 2014, Rdnr. 443. Dünkel 1996a, S. 613: "Sofern die Anhebung der Bestrafungsmündigkeit keine parlamentarische Mehrheit findet, ist die grundsätzliche Vollstreckung von Jugendstrafen bei unter 18jährigen Jugendlichen in Einrichtungen der Jugendhilfe vorzusehen." Der 64. DJT befürwortete den Vollzug der Jugendstrafe

sich nicht genau feststellen. Sowohl über die Zahl der 14- und 15-jährigen Untersuchungsgefangenen als auch über die der Jugendarrestanten fehlen statistische Informationen. Lediglich zum Jugendstrafvollzug wird deren Zahl nachgewiesen. Danach waren am 31.03.2016 von den 4.010 Jugendstrafgefangenen insgesamt 32 zwischen 14 und 16 Jahre alt.[6641] Die Bundesregierung hat bislang eine Stellungnahme mit dem nicht weiter begründeten Hinweis verweigert, die Vorschläge seien "noch nicht ausreichend diskutiert".[6642]

3. Um eine praxisgerechtere Handhabung von § 3 JGG zu erreichen, empfahl der 64. DJT "sittliche und geistige Reife" zu ersetzen durch "Stand der Entwicklung" sowie die Einsichts- und Steuerungsfähigkeit gesetzlich zu konkretisieren.

4. Statt einer Heraufsetzung der Strafmündigkeitsgrenze wurde wiederholt eine Neufassung von § 3 JGG vorgeschlagen, durch die der Richter gezwungen wäre, in jedem Einzelfall eine substantiierte positive Begründung der Reifeentscheidung zu geben.[6643] Die Einsichtsfähigkeit sei in der Regel ausgeschlossen bei Verletzung von Rechtsgütern, die von der jugendtypischen Erfahrungswelt nicht umfasst werden, die Handlungsfähigkeit könne ausgeschlossen sein, wenn unter dem beherrschenden Einfluss anderer oder in einer Konfliktsituation gehandelt werde. Mangels allgemein anerkannter Kriterien zur

---

bei 14- bis 15-Jährigen "in gesonderten Abteilungen der Jugendstrafanstalten oder in Heimen der Jugendhilfe" (64. DJT, Bd. II/1, S. N 120).

6641 Vgl. oben VI., 7.8.5.1

6642 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 66.

6643 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 12:

"(1) Die strafrechtliche Verantwortlichkeit junger Menschen ist in jedem Einzelfall festzustellen. Die Annahme der strafrechtlichen Verantwortlichkeit ist zu begründen.

(2) Ein Jugendlicher ist strafrechtlich nur dann verantwortlich, wenn er zur Zeit der Tat in der Lage war, das Unrecht der Tat einzusehen und nach dieser Einsicht zu handeln. Die Einsichtsfähigkeit ist in der Regel ausgeschlossen, wenn die strafbare Handlung Rechtsgüter verletzt oder gefährdet, die von der jugendtypischen Erfahrungswelt nicht umfaßt wird oder wenn sie lediglich Ausdruck einer spielerischen Einstellung ist. Soweit der Jugendliche die Tat unter dem beherrschenden Einfluss anderer oder in einer Konfliktsituation begangen hat, kann die Steuerungsfähigkeit ausgeschlossen sein.".

AK II/1 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 719) billigte diesen Vorschlag mehrheitlich, betonte aber, dass es sich um eine Diskussionsgrundlage mit teilweise noch modifizierbaren Formulierungen handle.

Die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 234, schlug als Neufassung von § 3 JGG vor:

"(1) Ein Jugendlicher ist strafrechtlich nur dann verantwortlich, wenn er zur Zeit der Tat nach dem Stand seiner Entwicklung in der Lage war, das Unrecht der Tat einzusehen und nach dieser Einsicht zu handeln.

Die Einsichtsfähigkeit liegt regelmäßig nicht vor, wenn die strafbare Handlung Rechtsgüter verletzt oder gefährdet, deren Schutzwürdigkeit alterstypisch nicht erkannt wurde oder wenn sie lediglich Ausdruck einer noch kindlichen Einstellung war. Die Steuerungsfähigkeit kann insbesondere dann fehlen, wenn der Jugendliche die Tat unter dem beherrschenden Einfluss anderer oder in einer vergleichbaren Konfliktsituation begeht.

(2) Schon die Staatsanwaltschaft hat die strafrechtliche Verantwortlichkeit Jugendlicher - außer bei einer folgenlosen Einstellung - in jedem Einzelfall vor dem Abschluss der Ermittlungen zu prüfen.

Die Annahme der strafrechtlichen Verantwortlichkeit ist zu begründen."

Griego 2018, S. 456, unterstützt den Vorschlag einer Begründungspflicht ebenfalls.

Beurteilung der fehlenden Reife läuft diese Forderung auf eine Entscheidung "in dubio pro reo" hinaus.[6644] Die für die Begründung erforderliche Untersuchung und Prüfung der Verantwortungsreife wäre aber in einem Großteil der Fälle unverhältnismäßig.[6645]

Der 64. DJT sprach sich für die Beibehaltung der individuellen Prüfung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit durch Staatsanwaltschaft und Gericht aus;[6646] eine Regelvermutung für bestehende Verantwortlichkeit wurde mit knapper Mehrheit abgelehnt.[6647]

Als Gegenmodell wurde verschiedentlich vorgeschlagen, die Verpflichtung zu positiver Begründung der Strafreife zu eliminieren, zumindest für Fälle unterhalb von Jugendarrest und Jugendstrafe.[6648] Damit wäre die gegenwärtige Justizpraxis in einem Großteil der Fälle legitimiert. Zu einem vergleichbaren Ergebnis führt die von Schöch[6649] empfohlene sozialnormative Gesamtbeurteilung, die nur bei "naheliegenden Reifungsdefiziten" eine Untersuchung erforderlich macht.

6.1.3 Handlungsempfehlungen

1. Die Strafmündigkeit mit 14 Jahren ist beizubehalten.

2. Die Einführung einer Bestrafungsmündigkeit, die entweder auf das Alter zur Tatzeit oder auf das Alter zum Zeitpunkt der Verurteilung abstellt, ist kein tauglicher Anknüpfungspunkt. Da es ausschließlich um die Verhinderung schädlicher Auswirkungen des Haftvollzugs bei der Altersgruppe der 14- und 15-Jährigen geht, sollte eine vollzugliche Lösung durch geeignete Heimunterbringung erfolgen.

3. Eine Prüfung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit ist in der Regel unverhältnismäßig, wenn ausschließlich ambulante Sanktionen verhängt werden. Freiheitsentziehende Sanktionen setzen dagegen eine substantiierte Begründung der Verantwortungsreife voraus.

6.2 Einbeziehung der Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht sowie einer möglichen Erstreckung auf Jungerwachsene

6.2.1 Bestandsaufnahme

Die - auf Verurteilte bezogene - Einbeziehungsrate, der nach JGG verurteilten Heranwachsenden an allen verurteilten Heranwachsenden ist seit 1953 deutlich von anfänglich 22 % (1955) auf fast 66,9 % (BRD) gestiegen (vgl. **Schaubild 201**). Die Einbeziehung ist die Regel, nicht die Ausnahme. Erkenntnisse der Entwicklungspsychologie, der Jugendsoziologie und der Pädagogik sprechen dafür, dass die Einbeziehung der Heranwachsenden

---

6644 Vgl. oben Fn. 1475.
6645 Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 89; Ostendorf 2016c, Grdl. z. § 3, Rdnr. 5; Schöch 2001b, S. 138.
6646 64. DJT, Bd. II/1, S. N. 111.
6647 64. DJT, Bd. II/1, S. N. 112.
6648 Streng 2016, Rdnr. 65.
6649 Schöch 2001b, S. 138 f.

in das Jugendstrafrecht kriminalpolitisch vernünftig ist. Mit den differenzierteren Mitteln des Jugendstrafrechts ist es eher als mit jenen des Allgemeinen Strafrechts möglich, auf die besonderen Lebenslagen und Probleme junger und heranwachsender Menschen einzugehen und damit sowohl eher eine Straftatwiederholung zu vermeiden als auch Opferbelange angemessen zu berücksichtigen. Die Anwendung des wenig flexiblen und punitiven Allgemeinen Strafrechts erhöht die Gefahr negativer Folgen für die Sozialisation. Denn als Rechtsfolgen kämen nur die Geldstrafe (sowie als Nebenstrafe bzw. nunmehr als Hauptstrafe Fahrverbot) oder die (unbedingte oder bedingte) Freiheitsstrafe in Betracht.

Die früher angenommene Unterscheidbarkeit von altersmäßig festlegbaren Reifestufen bzw. Lebensphasen (Jugendlicher, Erwachsener) ist in der Entwicklungspsychologie durch fließende Übergange ersetzt.[6650] Zutreffend hat inzwischen auch die Bundesregierung auf „das heute vorherrschende Bild eines fließenden Übergangs von der Jugend- in die Erwachsenenphase" sowie auf „die Dynamik des Entwicklungsprozesses und das Fehlen klarer Entwicklungszäsuren"[6651] verwiesen. Soziologisch hat sich die Lebensphase "Jugend" mit ihren psycho-sozialen Entwicklungsaufgaben bis über das 20. Lebensjahr hinaus verlängert. "Durch die Verlängerung schulischer und beruflicher Ausbildung hat sich das Ende der Berufsausbildung zunehmend in das dritte Lebensjahrzehnt verschoben. Dies hat Folgewirkungen sowohl für die moralischen Reifeprozesse wie für die Identitätsentwicklung; weniger als früher kann deshalb von einer bestimmten Altersschwelle ausgegangen werden."[6652]

Neuere Befunde der Neurowissenschaft legen sogar nahe, ein Jungtäterrecht im Altersbereich bis zu 25 Jahren zu schaffen. Denn diese Befunde zeigen, dass "junge Menschen bis zum Alter von ca. 25 Jahren andere Entscheidungsstrukturen und eine andere Verantwortungsreife als ältere Erwachsene aufweisen."[6653]

§ 105 Abs. 1 JGG wirft ungelöste und offenbar unlösbare Anwendungsprobleme auf. Diese Norm des JGG wird deshalb seit ihrer Einführung deliktsspezifisch unterschiedlich angewendet. Die Anwendung von Jugendstrafrecht nimmt, jedenfalls in der Tendenz, mit der Schwere der Straftat zu (vgl. **Schaubild 205**). Bei schweren Delikten sind Heranwachsende fast ausnahmslos in das Jugendstrafrecht einbezogen. Bei vorsätzlichen Tötungsdelikten, Raub und Erpressung, gefährlicher Körperverletzung sowie schwerem Diebstahl liegen die Einbeziehungsraten bei 90 % und höher. Die nicht qualifizierten Deliktsformen – einfache Körperverletzung und einfacher Diebstahl - weisen weitaus geringere Einbeziehungsraten auf. Am unteren Ende der Skala liegen die Straßenverkehrsdelikte sowie die Verstöße gegen das Ausländergesetz/Asylverfahrensgesetz bzw. Aufenthaltsgesetz. Diese Sanktionierungsmuster sind über die Zeit hinweg weitgehend stabil (vgl. **Schaubild 206**).

Zwischen den Ländern bestehen erhebliche Unterschiede in der Anwendung von Jugendstrafrecht auf Heranwachsende. Während bei schweren Delikten kaum regionale

---

6650 Vgl. oben VI., 3.1.2.1.

6651 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 21.

6652 2. PSB, S. 553, Anm. 9; ebenso Albrecht, H.-J. 2002a, S. D. 81 f.

6653 Dünkel et al. 2017, S. 126.

Unterschiede in der Einbeziehungsrate bestehen (vgl. **Schaubild 213**), sind die Unterschiede sehr ausgeprägt bei den mittelschweren und den leichten Delikten (vgl. **Schaubild 217, Schaubild 218**), insbesondere bei den Delikten im Straßenverkehr (vgl. **Schaubild 219**). Es handelt sich offenbar um pragmatische, durch prozessökonomische Erwägungen bestimmte Handlungsroutinen. Das Ausmaß dieser deliktsspezifischen Unterschiede kann weder mit regionalen Unterschieden in der Reifeverzögerung noch mit den „jugendtypischen Verfehlungen“ erklärt werden. Entscheidend dürfte vielmehr im Bereich der schweren Kriminalität die Umgehung der hohen Mindeststrafen des Allgemeinen Strafrechts sein, bei mittelschwerer und leichter Kriminalität die unterschiedlich gehandhabte Möglichkeit der Nutzung des Strafbefehlsverfahrens.

6.2.2 Reformvorschläge

6.2.2.1 Reformvorschläge hinsichtlich Heranwachsender (18- bis unter 21-Jährige)

Kaum ein Gebiet ist so umstritten, wie die Frage der kriminalrechtlichen Behandlung der Heranwachsenden. Als Gegenmodelle zur derzeitigen praktischen Handhabung von § 105 JGG, also dem Status-Quo-Modell, werden vorgeschlagen

- "die generelle Einbeziehung Heranwachsender in das allgemeine Strafrecht,
- ihre generelle Unterwerfung unter das Jugendstrafrecht,
- die Einführung eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses, demzufolge prinzipiell das Erwachsenenstrafrecht und nur in Ausnahmefällen Jugendstrafrecht gelten soll,
- die Einbeziehung der 21- bis 24-Jährigen in das Jugendstrafrecht sowie
- die Schaffung eines eigenständigen Jungtäterrechts für 18- bis 24-Jährige."[6654]

Schon 1962 hatte Schaffstein Mischlösungen verworfen und gezeigt, dass "jeder differenzierenden Lösung des Heranwachsendenproblems schon aus Praktikabilitätsgründen unüberwindliche Schwierigkeiten entgegenstehen. Deshalb scheint in der Tat die generelle Anwendung des Jugendstrafrechts auf alle Heranwachsenden der einzige gangbare Weg zu sein, auf dem das Problem ohne Überforderung der Gerichte gelöst werden kann."[6655]

Auf dem 64. DJT hat sich Landau für die Einbeziehung der Heranwachsenden in das Allgemeine Strafrecht ausgesprochen.[6656] Um den "Besonderheiten dieser Altersgruppe" Rechnung zu tragen, schlug er aber eine allgemeine Strafmilderung vor, in die auch Jungerwachsene einbezogen werden sollten. Vorgeschlagen wurde: "Ist der Täter zur Zeit der Tat noch nicht fünfundzwanzig Jahre alt, so kann der Richter an Stelle von lebenslanger Freiheitsstrafe auf eine Freiheitsstrafe von zehn bis zu fünfzehn Jahren erkennen.

6654 Laubenthal et al. 2015, Rdnr. 108 m.w.N.; weitere Nachweise bei Eisenberg 2018, § 105, Rdnr. 6b ff.; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 105 und 106, Rdnr.11 ff.; Streng 2002b, S. N. 78 ff.; Streng 2016, Rdnr. 86 ff. Als weitere, aber nicht ernsthaft diskutierte Modelle nennt Albrecht (Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 91 ff.) die generelle Einbeziehung in das Erwachsenenstrafrecht, verbunden mit einem Strafmilderungsmodell für die 19- und 20-Jährigen.

6655 Schaffstein 1962, S. 18.

6656 Landau 2002, S. N 48 ff.

Eine zeitige Freiheitsstrafe oder eine Geldstrafe ist nach § 49 Abs. 1 Nr. 2 und 3 zu mildern."[6657]

Das Argument, Heranwachsende seien mit Eintritt der Volljährigkeit mündige Staatsbürger mit (fast) allen Rechten und Pflichten, weshalb sie auch voll in das Allgemeine Strafrecht einzubeziehen seien bzw. dessen Anwendung in der Regel sein solle, geht am Kern der Problematik vorbei. Denn trotz Volljährigkeit für bestimmte Rechtspositionen höhere Altersgrenzen. Außer Frage steht auch, dass Heranwachsende auch bei Anwendung von Jugendstrafrecht zur Verantwortung gezogen, sanktioniert und ggfs. zu Jugendstrafe verurteilt werden. Strafrechtlich geht es nur darum, welche Art von Strafrecht und welche Sanktionen für Heranwachsende geeignet und erforderlich sind, um das allgemeine Ziel des Strafrechts, Rechtsgüterschutz, zu erreichen. Dies ist aber keine Frage des Volljährigkeitsalters, sondern eine Frage der empirischen Erkenntnisse zu den Wirkungen von Sanktionen. Das Jugendstrafrecht bietet mehr Möglichkeiten, individueller auf die Straftat des Heranwachsenden zu reagieren, um erneute Straftaten zu verhüten. Da es deshalb individualpräventiv besser geeignet ist, "ist es vernünftig, es für möglichst alle anzuwenden, deren Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist. Die generelle Anwendung des Jugendstrafrechts auf Heranwachsende ist entwicklungspsychologisch nicht zwingend, aber angezeigt, ist rechtsdogmatisch im Interesse von Rechtssicherheit und Gleichbehandlung geboten, ist kriminalpolitisch zur Abkürzung der Verfahren und aus Kostengründen angebracht."[6658] Die uneingeschränkte Einbeziehung der Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht entspricht auch den seit Jahrzehnten fast einhellig vorgetragenen Forderungen aus Wissenschaft und Praxis.[6659] Gleichwohl sollen die Lösungsvorschläge nach Auffassung der Bundesregierung "noch nicht ausreichend diskutiert" worden sein.[6660]

6.2.2.2 Reformvorschläge hinsichtlich Jungerwachsener (21- bis unter 25-Jährige)

Die empirischen Befunde der Entwicklungspsychologie und der Jugendsoziologie zur Verlängerung der Lebensphase "Jugend" gelten nicht nur für die Heranwachsenden, sondern auch für folgende Altersgruppen. Der AK 8 der 27. DJGT hat sich deshalb für ein "einheitliches Sonderstrafrecht für junge Erwachsene (18-25 Jahre) nach jugendrechtlichen Grundsätzen" ausgesprochen und dies folgendermaßen begründet:

"a) Die Jugendphase hat sich erheblich verändert und ausgedehnt (längere Schulausbildung und Berufsfindung, längerer Verbleib in der Familie, spätere Familiengründung usw.). Der Sozialstaat ist verpflichtet, auf besondere Lebenslagen immer wieder aktuell (z. B. KJHG in D.) angemessen und flexibel zu reagieren (»fördern«). Das variable Konzept des JGG, das die Besonderheiten des Jugendalters berücksichtigt, muss nun folgerichtig auf junge Erwachsene ausgedehnt werden.

6657 Landau 2002, S. N 52.

6658 Ostendorf 2008a, S. 107

6659 Vgl. oben VI., 3.1.2.3

6660 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 20.

b) Die Kriminologie (Forschung) belegt, dass die Argumente der »Ubiquität« und »Episodenhaftigkeit«, die für eine Sonderbehandlung Minderjähriger im Strafrecht angeführt werden, heute auch im besonderen Maße für die Altersgruppe der Heranwachsenden und jungen Erwachsenen gelten.

c) Die Altersgruppe der 18-25jährigen ist geprägt von vielfältigen belastenden Lebenslagen (Familie, Freizeit, Ausbildung, Gesundheit, Kriminalisierung uvm.). Zudem zeichnet sie sich durch eine bessere Motivierbarkeit aus, jugendkriminalrechtliche Angebote und Fördermaßnahmen anzunehmen.

d) Das Sonderrecht für junge Erwachsene vermeidet schädigende Auswirkungen des Erwachsenenvollzugs (»fallen lassen«). Differenzierte Angebote und qualifiziertes Personal erhöhen die Aussicht auf nachhaltig wirksame Wiedereingliederung. Dies ist auch volkswirtschaftlich sinnvoll."[6661]

Unterstützung haben diese Argumente erhalten durch die neueren Befunde der Neurowissenschaft, die ebenfalls auf Besonderheiten der Entscheidungsstrukturen und eine andere Verantwortungsreife bei unter 25-Jährigen im Vergleich mit älteren Erwachsenen hinweisen.[6662]

Die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002 hat vorgeschlagen, Jungerwachsene nicht komplett in das Jugendstrafrecht einzubeziehen, sondern dessen Rechtsfolgen im Einzelfall anzuwenden, "wenn sie die angemesseneren Reaktionsmöglichkeiten darstellen."[6663] Hiergegen wird eingewandt, straffällige Jungerwachsene gehörten teils einer Gruppe an, die bereits "in vollem Umfang durch das Jugendstrafrecht hindurchgegangen" sei, weshalb das Jugendstrafrecht für sie keine sinnvolle Alternative bieten könne, teils einer Gruppe, die typische Erwachsenenkriminalität, insbesondere Straßenverkehrsdelikte, verübten.[6664] Die Längsschnittstudie des MPI bestätigt freilich diese These nicht. Denn danach gibt es Erstregistrierungen in jedem Alter, auch bei Heranwachsenden. Die Folgerung, das Jugendstrafrecht könne keine sinnvolle Alternative bieten, ist deshalb nicht begründet, abgesehen davon, dass das eingriffsärmere Allgemeine Strafrecht noch weniger Alternativen bietet, abgesehen von höheren Mindeststrafrahmen und höheren Obergrenzen.

Der Vorschlag von Landau, für Jungerwachsene eine allgemeine Strafmilderung vorzusehen, wurde vom 64. DJT mehrheitlich angenommen.[6665]

6661 AK 8 des 27. DJGT (DVJJ 2008, S. 615 f.).

6662 Dünkel et al. 2017, S. 126.

6663 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 230: "Die Rechtsfolgen des Jugendstrafrechts finden auf Jungerwachsene, die zum Zeitpunkt der Tat 21, aber noch nicht 25 Jahre alt sind, Anwendung, wenn sie die angemesseneren Reaktionsmöglichkeiten darstellen. Im Übrigen gilt für diese Altersgruppe das allgemeine Strafrecht." So wohl auch Dünkel 2014b, S. 298.
Dass diese Formulierung "zu unbestimmt" sei, kritisierte Ostendorf (2016c, Grdl. z. §§ 105 und 106, Rdnr. 14) zu Recht. Ebenso die Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 6).

6664 Albrecht, H.-J. 2002a, S. D. 96.

6665 64. DJT, Bd. II/1, S. N. 111. Die Bundesregierung meint, diese "privilegiere ohne sachlichen Grund jene Straftäterinnen/Straftäter dieser Altersgruppe, deren Entwicklungsstand bereits dem eines voll

Nach Auffassung der Bundesregierung sind die vorgebrachten Lösungsvorschläge "noch nicht ausreichend diskutiert".[6666]

6.2.3 Handlungsempfehlungen

1. Sowohl aus individualpräventiven Gründen als auch aus Gründen der Rechtssicherheit und Gleichbehandlung sind Heranwachsende (18 bis unter 21 Jahre) uneingeschränkt in das Jugendstrafrecht einzubeziehen. Dies entspricht Forderungen der weit überwiegenden Zahl von Praktikern,[6667] Wissenschaftlern[6668] und Fachverbänden.[6669] Der BGH hat zutreffend die Anwendung des Jugendstrafrechts mit dessen besonderer Eignung begründet: "Aber der das Jugendstrafrecht weit mehr als das allgemeine Strafrecht beherrschende Erziehungsgedanke erfordert es, den Heranwachsenden im Zweifelsfalle nicht von jener jugendgemäßen strafrechtlichen Behandlung auszuschließen, die für den jungen Menschen nicht nur in seinem Interesse, sondern auch im Interesse der Allgemeinheit geschaffen ist und seiner Eigenart angepasste Erziehungsmaßnahmen gestattet."[6670]

2. Bei uneingeschränkter Einbeziehung der Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht sollte unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsökonomie das Strafbefehlsverfahren bzw. "Verfahren bei jugendrichterlichem Bescheid" für Heranwachsende (nur) bei Straßenverkehrsvergehen zugelassen werden. [6671]

3. Solange Heranwachsende noch nicht generell in das Jugendstrafrecht einbezogen sind, sollte das vereinfachte Jugendverfahren (§ 76 JGG) auch für Heranwachsende geöffnet werden.[6672]

Erwachsenen entspricht, gegenüber älteren Straftäterinnen/Straftätern" (Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 22).

6666 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 22.

6667 Vgl. Resolution 1993, S. 321;

6668 Vgl. oben Fn. 1571.

6669 DVJJ 1977a; DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 16, 39; AK II/3 des 23. DJGT (DVJJ 1997, S. 768); Forum II, AK4 des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 776); Forum II, I des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 786); 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 229; AK II - 1 des 25. DJGT (DVJJ 2003, S. 666); AK III - 6 des 25. DJGT (DVJJ 2003, S. 678); Forum III des 25. DJGT (DVJJ 2003, S. 690). Arbeiterwohlfahrt 1993, S. 20; Arbeitsgruppe 5 des 27. Strafverteidigertages 2003; 64. DJT, Bd. II/1, S. N. 110.

6670 BGHSt 12, 116 (119).

6671 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, 26, Weitergehend 64. DJT, Bd. II/1, S. N 119: für einfach gelagerte Sachverhalte. A.A. 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 229; Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 152.

6672 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, 26: "Bei einer Öffnung des § 76 JGG auch für Heranwachsende könnte ein beträchtlicher Teil von Straßenverkehrsdelikten, insbesondere soweit Führerscheinentzug und Fahrverbot in Betracht kommen, ebenfalls schnell und formlos im Rahmen des § 76 JGG erledigt werden." Bei genereller Einbeziehung gibt es "keinen überzeugenden Grund", § 76 JGG nicht auf Heranwachsende zuzulassen. Ebenso 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 229.

4. Die Erweiterung des Anwendungsbereichs von jugendstrafrechtlichen Sanktionen und Maßnahmen bis zum Alter von 25 Jahren ist zu prüfen, auf jeden Fall sollte aber eine allgemeine Strafmilderungsmöglichkeit vorgesehen sein.

6.3 Untersuchungshaft und ihre Alternativen

6.3.1 Bestandsaufnahme

Untersuchungshaft ist „trübstes Kapitel der deutschen Strafrechtspflege."[6673] Dies gilt bereits für die statistische Erfassung.[6674] Es gibt keine Untersuchungshaftstatistik, die über sämtliche Untersuchungshaftanordnungen, über die Untersuchungshaftdauer, über die Vollstreckung bzw. deren Aussetzung usw. informieren würde.

Der Gesetzgeber des 1. JGGÄndG hat den Anwendungsbereich von Untersuchungshaft einzuschränken versucht,[6675] indem er die Anordnungsvoraussetzungen von Untersuchungshaft bei 14- und 15-jährigen Jugendlichen erhöht, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit konkretisiert, spezielle Begründungspflichten eingeführt, die Beteiligung der Jugendgerichtshilfe im Entscheidungsprozess sowie die Beiordnung eines Pflichtverteidigers im Falle der Vollstreckung von Untersuchungshaft festgeschrieben hat. Ob diese Einschränkungen sich messbar ausgewirkt haben, lässt sich statistisch indes nur bedingt prüfen. Die verfügbaren Daten zeigen jedenfalls keine nachhaltige Einschränkung im Vergleich mit der Entwicklung im Allgemeinen Strafrecht.

Der Anteil der nach Jugendstrafrecht Verurteilten mit vorangegangener Untersuchungshaft ist Anfang der 1990er Jahre zwar zurückgegangen, dieser Rückgang verlief aber weitgehend parallel zum Rückgang bei Erwachsenen (vgl. **Schaubild 234**). Infolge der Einschränkung der Untersuchungshaft durch das 1. JGGÄndG wäre ein weitaus stärkerer Rückgang zu erwarten gewesen.

Im Vergleich der Untersuchungshaftraten im Jugendstrafrecht mit denen des Allgemeinen Strafrechts fällt auf, dass diese nicht, wie angesichts des jugendstrafrechtlichen Subsidiaritätsgebots zu erwarten war, wesentlich niedriger sind als im Allgemeinen Strafrecht; seit 1988 sind sie sogar deutlich höher und stärker angestiegen (vgl. **Schaubild 240**). Erst 2002 war die U-Haftrate im Allgemeinen Strafrecht wieder höher als im Jugendstrafrecht, seit 2014 sind diejenigen des Jugendstrafrechts wieder höher. Die auf Verurteilte bezogenen Untersuchungshaftraten dürften aber bei jungen Menschen im Vergleich zu den Erwachsenen überschätzt sein. Die auf Sanktionierte bezogenen Untersuchungshaftraten der nach JGG Verurteilten liegen deutlich unter den nach Allgemeinem Strafrecht Abgeurteilten und sind auch deutlich stärker zurückgegangen (vgl. **Schaubild 241**). Dies dürfte freilich weniger ein Beleg für die Wirksamkeit der JGG-Reform 1990 gewesen sein, als vielmehr auf einer relativen Zunahme von Bagatellkriminalität beruhen, die vermehrt gem. §§ 45, 47 JGG eingestellt worden ist.

6673 Heinemann 1906, S. 520.

6674 Vgl. oben VI., 4.2

6675 Vgl. oben VI., 4.1

Untersuchungshaft dient der Sicherung des Strafverfahrens und ist kein Instrument der Krisenintervention (apokryphe Haftgründe). Dass von derartigen, verfassungswidrigen Haftgründen Gebrauch gemacht wird, ist unbestritten. Zum Ausmaß selbst fehlen verlässliche Informationen.[6676]

Untersuchungshaft darf "nicht angeordnet werden, wenn sie ... zu der zu erwartenden Strafe ... außer Verhältnis steht" (§ 112 Abs. 1 S. 2 StPO). Denn sonst würde die angeordnete - und regelmäßig auch vollzogene - Untersuchungshaft stärker in das Freiheitsrecht des als unschuldig Geltenden eingreifen als die Reaktion, die aus der Verurteilung des als schuldig Erkannten folgt. Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht es deshalb nicht, dass 2015 nur 44 % der nach Jugendstrafrecht Verurteilten mit vorangegangener U-Haft auch zu einer unbedingten Jugendstrafe verurteilt worden sind (vgl. **Schaubild 250**). Die Mehrzahl der jungen Untersuchungsgefangenen erlebt deshalb den Vollzug nur in seiner resozialisierungsfeindlichsten Form, nämlich in Form der U-Haft und den damit verbundenen desintegrativen Folgen. Krisenintervention rechtfertigt Untersuchungshaft nicht. "Die schädlichen Einflüsse überwiegen und sind in der Regel einem künftigen Legalverhalten abträglich."[6677]

Zur Untersuchungshaftvermeidung[6678] enthalten die Strafrechtspflegestatistiken keine Informationen. Flächendeckende empirische Untersuchungen fehlen. Regional begrenzte Untersuchungen zeigen, dass Untersuchungshaftvermeidung sehr selten ist, überwiegend werden die Einrichtungen lediglich zur Haftverkürzung genutzt. Insoweit besteht ein Umsetzungsdefizit hinsichtlich der §§ 72, 72a JGG.

Regional bestehen erhebliche Unterschiede in der Untersuchungshaftpraxis.[6679] Wegen höchst unterschiedlicher Diversionsraten sind zwar auf Verurteilte bezogene U-Haftraten keine geeigneten Indikatoren. Die aussagekräftigeren, auf Sanktionierte bezogenen U-Haftraten sind indes ein starkes Indiz für die Existenz großer Unterschiede. Bestätigt wird dieser Befund durch eine deliktsspezifische Analyse der U-Haftanordnungen bei Delikten, die nur begrenzt von Diversion betroffen sein dürften. Sowohl bei Raub (vgl. **Schaubild 257**), bei Einbruchsdiebstahl (vgl. **Schaubild 258**) als auch bei gefährlicher Körperverletzung (vgl. **Schaubild 259**) zeigen sich ausgeprägte regionale Unterschiede sowohl hinsichtlich der U-Haftraten als auch hinsichtlich der verhängten Sanktionen.

6.3.2 Reformvorschläge

1. Die Forderung, die Strafmündigkeit auf 16 bzw. 18 Jahre anzuheben, beinhaltet auch den Ausschluss der Untersuchungshaft bei dieser Altersgruppe.

2. Unabhängig von den Forderungen zur Anhebung der Strafmündigkeitsgrenze wird als Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gefordert, die Untersuchungshaft

6676 Vgl. oben VI., 4.5
6677 AK 15 des 28. DJGT (DVJJ 2012, S. 660).
6678 Vgl. oben VI., 4.6
6679 Vgl. oben VI., 4.7

gegenüber zur Tatzeit 14- und 15-Jährigen ersatzlos zu streichen[6680] bzw. auf Straftaten i.S.v. § 74 Abs. 2 GVG zu beschränken.[6681]

3. Vorgeschlagen wird auch, die Verhängung von Untersuchungshaft stärker als bisher von der zu erwartenden Strafe abhängig zu machen. Die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002 hat insoweit vorgeschlagen, in § 72 Abs. 1 JGG den Satz aufzunehmen "Die Verhängung von Untersuchungshaft in Fällen, in denen keine Jugendstrafe zu erwarten ist, ist in der Regel unverhältnismäßig".[6682]

4. Um Krisenintervention zu unterbinden bzw. zu erschweren wird vorgeschlagen, die Einschränkungen von § 72 Abs. 2 JGG für den (teilweise vorgeschobenen) Haftgrund "Fluchtgefahr" auf Jugendliche insgesamt[6683] bzw. auch auf Heranwachsende[6684] zu erstrecken. Klargestellt werden sollte, dass "Wohnsitzlosigkeit allein noch keine Fluchtgefahr begründet."[6685]

5. Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird, darauf deuten - bei allen Vorbehalten - die statistischen Daten hin, bei Anordnung von Untersuchungshaft nicht hinreichend Rechnung getragen. Deshalb wird gefordert, den Anwendungsbereich der notwendigen Verteidigung vom Zeitpunkt der Vollstreckung auf den Zeitpunkt der Vorführung zur Entscheidung über U-Haft vorzuverlegen (§ 68 Nr. 5 JGG).[6686] Dies gebieten inzwischen auch Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie (EU) 2016/1919 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.10.2016 über Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte

---

6680 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 25; AK IV/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 732); 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 261; Dünkel 1990a, S. 465; Heinz 1991a, S. 188; Heinz 1992a, S. 404; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 71-73, Rdnr. 8.

6681 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 37; Dünkel 1992b, S. 33; Dünkel 1996a, S. 616.

6682 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 261. Ähnlich lautete die Forderung von AK !/3-B des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 714): "Die Untersuchungshaft darf nur angeordnet werden, wenn die Verhängung einer Jugendstrafe zu erwarten ist." Dünkel 1996a, S. 616.

6683 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 25, 37 f.; 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 261; AK 15 des 28. DJGT (DVJJ 2012, S. 660).

6684 AK IV/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 733): "Bei Jugendlichen und Heranwachsenden ist die Verhängung von Untersuchungshaft nur zulässig, wenn der Beschuldigte sich dem Verfahren entzogen hatte oder Anstalten zur Flucht getroffen hat oder sich verborgen hält." Ebenso AK II/5 des 23. DJGT (DVJJ 1997, S. 770); Forum II, AK 4 des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 776); Dünkel 1992b, S. 33; Dünkel 1996a, S. 616.

6685 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 25.

6686 Die Bestellung eines notwendigen Verteidigers vor Verkündung des Haftbefehls haben u.a. gefordert: DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 25; AK IV/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 735), AK II/5 des 23. DJGT (DVJJ 1997, S. 770) sowie die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 242; Hartman-Hilter 1989, S. 33; Albrecht, H.-J., 2002a, S. D 124 f., 132; Jung 1992, S. 191; Streng 2002b, S. N 99, 108.
Die DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 25, ließ es offen, ob die Erstreckung des Anwendungsbereichs auch für Heranwachsende gelten solle. Für die Erstreckung auf Jugendliche und Heranwachsende sprach sich AK III/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 727) aus und schlug vor: "Der Verteidiger soll möglichst schon vor dem Erlass des Haftbefehls beigeordnet werden, spätestens jedoch zum Zeitpunkt der Vollstreckung des Haftbefehls. Eine frühe Beiordnung erscheint durchführbar, wenn an möglichst vielen Orten Verteidigernotdienste eingerichtet werden. Die Fälle der Unterbringung gemäß §§ 71 Abs. 2, 72 Abs. 4 JGG und 126 a StPO sind dem Erlass eines Haftbefehls gleichzustellen. Der gänzlichen Haftvermeidung ist absolute Priorität einzuräumen."

Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls sowie Art. 6 Abs. 6 Unterabs. 2 der RL 2016/800/EU über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder vom 21.05.2016.[6687]

6. Untersuchungshaft sollte vor allem durch die Anordnung geeigneter Alternativmaßnahmen vermieden werden. Deshalb wird deren stärkere Nutzung empfohlen. "Eine unverzügliche Benachrichtigung der Jugendgerichtshilfe ist organisatorisch abzusichern … die Regelungen der Untersuchungshaftvermeidung (§§ 68 Nr. 4, 71, 72, 72a JGG) (sind) auf Heranwachsende auszuweiten."[6688] Eine weitere Möglichkeit, eine stärkere Nutzung der Untersuchungshaftvermeidung besteht in der Einführung von Begründungspflichten.[6689] Voraussetzung ist freilich das Vorhandensein flächendeckender U-Haft-Vermeidungskonzepte und entsprechender Einrichtungen.[6690]

7. Zu den immer wieder erhobenen Forderungen zählt auch die Streichung der fakultativen Nichtanrechnung der U-Haft aus erzieherischen Gründen (§ 52a Abs. 1 S. 2 und 3 JGG).[6691]

6.3.3 Handlungsempfehlungen

1. Die Erkenntnismittel für Verhängung und Vollstreckung von Untersuchungshaft sowie deren Alternativen sind durch Einführung einer Untersuchungshaftstatistik zu verbessern.[6692]

2. Die durch das 1. JGGÄndG 1990 erfolgten Einschränkungen von Untersuchungshaft gegenüber 14- und 15-Jährigen hat der Gesetzgeber des 1. JGGÄndG zutreffend damit

---

6687 Zur RL 2016/800/EU vgl. Sommerfeld 2017b, S. 173, Sommerfeld 2018, S. 307. Im Referentenentwurf "Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der notwendigen Verteidigung" vom 11.10.2018 zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/1919, ist als Neufassung von § 140 Abs. 1 Nr. 4 StPO vorgesehen: "der Beschuldigte nach den §§ 115, 115a, 128 Absatz 1 oder § 129 einem Gericht zur Entscheidung über Haft oder einstweilige Unterbringung vorzuführen ist." Damit sollen zugleich die Vorgaben der Richtlinie (EU) 2016/800 umgesetzt werden.

6688 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 25, 38; Forum II, AK 4 des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 776). Für eine Haftentscheidungshilfe zum frühestmöglichen Zeitpunkt hat sich auch AK IV/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 734) ausgesprochen.

6689 Der AK 15 des 28. Deutschen Jugendgerichtstags hat insoweit vorgeschlagen: "U-Haft bei jungen Straftätern ist nach der gesetzlichen Intention ultima ratio und setzt deshalb voraus, dass alle verfügbaren Instrumente der U-Haft-Vermeidung vorrangig geprüft und ausprobiert wurden. Dies ist in der Haftanordnung explizit darzulegen. Die Jugendgerichtshilfe ist in den Entscheidungsprozess einzubeziehen; falls ihren – zu protokollierenden – Vorschlägen nicht gefolgt wird, ist das in der Haftanordnung zu begründen" (AK 15 des 28. DJGT, DVJJ 2012, S. 660).

6690 Nach Auffassung von AK IV/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 734) werden die Möglichkeiten der Anordnung erzieherischer Maßnahmen zur Vermeidung von U-Haft deshalb nicht ausgeschöpft. weil geeignete Einrichtungen nicht im erforderlichen Umfang angeboten werden. Ebenso wohl Streng 2002b, S. N 100.

6691 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 25, 38; AK IV/3 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 731); AK IV/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 734); AK II/5 des 23. DJGT (DVJJ 1997, S. 770); 64. DJT, Bd. II/1, S. N 119; Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 132; Dünkel 1996a, S. 616; Dünkel 2014b, S. 296; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 52 und 52a, Rdnr. 6. Für Beibehaltung dagegen Flöhr 1995, S. 144 ff.

6692 Vgl. oben IX., 3.2.2.2

begründet, "Untersuchungshaft (habe) insbesondere bei ganz jungen Straftätern unverhältnismäßig schwerwiegende negative Auswirkungen auf die weitere Entwicklung."[6693] Diese gesetzliche Reform hat, soweit die statistischen Daten dies erkennen lassen, ihre Ziele nicht erreicht. Deshalb sollte Untersuchungshaft bei 14- und 15-Jährigen nur bei Straftaten i.S. von § 74 Abs. 2 GVG zulässig sein. Die Einschränkungen von § 72 Abs. 2 JGG sollten auf Jugendliche und Heranwachsende erstreckt werden.

3. Die Verhältnismäßigkeit der Untersuchungshaftanordnung ist zu begründen. Ist Jugendstrafe nicht zu erwarten, ist Untersuchungshaft in der Regel unverhältnismäßig sein; eine Ausnahme ist zu begründen.

4. Ein Verteidiger ist unverzüglich mit der Entscheidung über die Vorführung zur Entscheidung über U-Haft zu bestellen.

5. Haftentscheidungshilfen sind auszubauen. Im Untersuchungshaftbefehl ist zu begründen, weshalb eine vorläufige Anordnung über die Erziehung (§ 71 JGG) nicht in Betracht kommt.

6. § 52a Abs. 1 S. 2 und 3 JGG sind zu streichen.[6694]

7. Anwendungspraxis jugendkriminalrechtlicher Sanktionen

7.1 Das jugendkriminalrechtliche Instrumentarium auf dem Prüfstand der empirischen Wirkungsforschung

7.1.1 Stand der Forschung in Deutschland

7.1.1.1 Bestandsaufnahme

Der Stand der Wirkungsforschung in Deutschland ist defizitär. Es gibt insgesamt zu wenig Evaluationsstudien. Die Mehrzahl dieser Studien entspricht überdies nicht den gegenwärtigen methodischen Standards. Wirkungsaussagen für einzelne Sanktionsarten sind deshalb vielfach nicht möglich.

Sämtliche Überblicke über den Stand und die Ergebnisse der generalpräventiven Wirkungsforschung[6695] stimmen darin überein, dass eine Verschärfung des Strafrechts durch Art oder Höhe der Sanktion weder unter dem Gesichtspunkt der negativen noch der positiven Generalprävention begründet werden kann. Es gibt keinen empirisch gestützten Beleg dafür, dass hierdurch die Kriminalitätsraten gesenkt oder das Normbewusstsein oder die Normtreue gestärkt werden könnte.

6693 Entwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) vom 27.11.1989 (BT-Drs. 11/5829), S. 14.

6694 Dünkel (2014a, S. 295) sieht in § 52a JGG einen Verstoß gegen das Schlechterstellungsverbot in ERJOSSM Rec(2008)11, Rule 13: "Jugendliche dürfen nicht weniger Rechte und Rechtsgarantien haben als diejenigen, die erwachsenen Straftätern/Straftäterinnen im Strafverfahren zustehen." Diese Empfehlung bezieht sich freilich nur auf das Strafverfahren, nicht auf das Sanktionenrecht.

6695 Vgl. oben VII., 4.3, die Übersicht über neuere Sekundäranalysen zur generalpräventiven Wirkung.

Sämtliche Überblicke über den Stand und die Ergebnisse der spezialpräventiven Wirkungsforschung[6696] stimmen ferner darin überein, dass aufgrund des gegenwärtigen Forschungsstandes die Austauschbarkeit der Sanktionen im Bereich der leichten Kriminalität bzw. der Massen- und Bagatellkriminalität als gesichert anzusehen ist.[6697] Wo der Austausch rechtlich möglich war und empirisch bei vergleichbaren Tat- und Tätergruppen die Wirkung geprüft werden konnte, war die Legalbewährung nach eingriffsintensiveren Reaktionen entweder - im günstigen Falle - nicht nachweisbar geringer (und somit nicht erforderlich) oder sogar mit höheren Rückfallraten verbunden (also schädlich). Dies bedeutet insbesondere, dass Diversion einer Verurteilung in der Regel präventiv überlegen und deshalb vorzugswürdig ist.

Auch im Bereich der mittelschweren Kriminalität haben unterschiedliche formelle, ambulante Sanktionen keine differenzierende Wirkung auf die Legalbewährung. Allerdings liegen hier nur für einige der Sanktionsarten belastbare Evaluationen vor.

Zur Frage, ob durch stationäre Sanktionen die Rückfallwahrscheinlichkeit stärker gesenkt werden kann als durch ambulante Sanktionen, liegen keine Studien aus Deutschland vor. Ausländische, methodisch gut abgesicherte Studien ergaben entweder eine höhere Rückfälligkeit der Inhaftierten im Vergleich zu Bewährungsprobanden oder keinen signifikanten Unterschied. Als "solidestes Wissen …, das aktuell vorliegt", stützen die Befunde die "These von der Austauschbarkeit der Sanktionen … Demnach wäre im Zweifel, also wenn rechtlich in einem Fall sowohl eine ambulante als auch eine stationäre Sanktion infrage kommt, »die eingriffsschwächere zu wählen«."[6698]

Keines der Projekte zur Verfahrensbeschleunigung hat einen empirischen Beleg für eine Reduzierung der Rückfallwahrscheinlichkeit erbracht.[6699] Dies gilt auch für die Häuser des Jugendrechts, für die bislang die Reduzierung der Rückfallwahrscheinlichkeit nicht geprüft (sondern nur behauptet) worden ist.

Aus diesem defizitären Stand der Wirkungsforschung darf freilich nicht der Schluss gezogen werden, es gebe keinerlei Anhaltspunkte, welche jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen gesetzlich eingeführt / verändert werden sollten oder dürften bzw. wie die Sanktionierungspraxis zu handhaben sei. Vielmehr kommt es in dieser Situation darauf an, sehr genau zu prüfen, wieweit empirische Anhaltspunkte vorliegen für die Annahme einer Überlegenheit einer neu einzuführenden Sanktion, insbesondere einer eingriffsintensiveren Alternative. Auch wenn vielfach keine Kausalaussagen zur Wirkung möglich sind, so liegen doch zahlreiche Befunde zu Rückfallraten nach einzelnen Sanktionen vor. Und diese deskriptiven Befunde entsprechen dem, was als Ergebnis des internationalen Forschungsstandes hinreichend dokumentiert ist: Wo härtere Sanktionen durch weniger eingriffsintensive ersetzt wurden, ist die Befürchtung spezialpräventiv negativer Wirkungen nicht bestätigt worden. Für die behauptete Überlegenheit härterer, eingriffintensiverer

---

6696 Vgl. oben VII., 4.4, die Übersicht über neuere Sekundäranalysen zur spezialpräventiven Wirkung.

6697 Bestätigt werden sowohl die dem 1. JGGÄndG zugrunde liegenden spezialpräventiven Annahmen (Entwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) vom 27.11.1989 (BT-Drs. 11/5829), S. 1) als auch die im 2. PSB zusammengefassten Ergebnisse der Wirkungsforschung (2. PSB, S. 666, ausführlich S. 686 ff.).

6698 Suhling 2018, S. 564.

6699 Vgl. oben VII., 4.10

Sanktionen gibt es keine empirische Basis. Im besten Fall wirken sie nicht besser, im schlechtesten Fall schaden sie nur, d.h. erhöhen die Rückfallwahrscheinlichkeit.

7.1.1.2 Reformvorschläge

1. Die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission der DVJJ hat vorgeschlagen, zentrale Grundsätze des Jugendstrafverfahrens in ausformulierter Form in das JGG aufzunehmen. Mehrere dieser Grundsätze betreffen die Rechtsfolgen:

"(1) Der Jugendliche ist bei der Bestimmung von Rechtsfolgen zu beteiligen (Grundsatz der Beteiligung).

(2) Bei der Festlegung der Rechtsfolgen gilt der Vorrang der Angebote der Jugendhilfe. Informelle Verfahrenserledigungen haben Vorrang vor formellen, ambulanten Maßnahmen, haben Vorrang vor freiheitsentziehenden Sanktionen (Grundsatz der Subsidiarität).

(3) Die von den Beteiligten gewünschte Schlichtung und der Täter-Opfer-Ausgleich außerhalb der Hauptverhandlung, aber auch das einseitige Bemühen des Täters um Schuld- und Schadensausgleich werden in jedem Verfahrensstadium gefördert und im Rahmen des Jugendstrafverfahrens berücksichtigt (Grundsatz des Vorrangs der außergerichtlichen Konfliktregelung).

(4) Durch die Anwendung strafrechtlicher Vorschriften darf der Jugendliche nicht schlechter gestellt werden, als er bei Anwendung der allgemeinen Vorschriften stünde (Grundsatz der Nichtschlechterstellung).

(5) Das Verfahren und die festgelegten Rechtsfolgen dürfen die soziale Integration des Jugendlichen nicht behindern oder beeinträchtigen und sollen geeignet sein, soweit vorhanden, Nachteile auszugleichen (Grundsatz der Kompensation)."[6700]

2. Aus der Verbindung von "allgemein anerkannten kriminalpolitischen Grundsätze(n)" mit den "bisherigen sanktionsrechtlichen Erfahrungen" hat Walter die folgenden Grundsätze abgeleitet:
"a) Zunächst geht es darum, unnötige Strafverfahren zu vermeiden. Für das Jugendrecht heißt das, die weit verbreitete gelegentliche leichtere Kriminalität, die kriminologisch als ubiquitär, episodenhaft und passager bezeichnet wird, nach Möglichkeit von der Strafjustiz fernzuhalten. Insoweit sind informelle Erledigungsmöglichkeiten zu nutzen. Gemäß den bereits seit Jahren gebräuchlichen Diversionskonzepten sollten sich die Strafverfolgungsbehörden vorrangig auf die Normverdeutlichung beschränken.
b) Falls ein entschädigungsbedürftiges Opfer benannt werden kann: Vorrang der Opferentschädigung vor Vergeltung - auch in Gestalt einer Geldzahlung - und Täterbehandlung, verbunden mit der Prüfung, ob angesichts der Schadenswiedergutmachung aus präventiven Gründen noch mehr veranlasst werden muss.
c) Bei zusätzlichem präventivem Bedarf: Subsidiarität der Strafe gegenüber erzieherisch-»helfenden« Sanktionen, soweit deren spezifische Voraussetzungen (einschließlich der Verhältnismäßigkeit) vorliegen, gegebenenfalls »Anrechnung« der Erziehungsmaßnahmen auf die Strafe im Sinne des Vikariierens.
d) Falls eine Bestrafung für nötig erachtet wird, gilt: ambulant vor stationär, zurück-

6700 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 233.

zudrängen sind Jugendarrest, Jugendstrafe und auch die Untersuchungshaft, die häufig nicht nur eine Verfahrenssicherung bezweckt, sondern Quasi-Sanktionscharakter trägt (sog. apokryphe Haftgründe).
Die genannten Grundsätze gelten in erheblichem Umfang schon jetzt. Sie sind jedoch in ausdrückliche Einzelregelungen des JGG zu übersetzen und als Gesamtkonzept klarer und verbindlicher vorzusehen. Darin besteht - wie gesagt - aus meiner Sicht die gegenwärtige kriminalpolitische Aufgabe."[6701]

3. Albrecht, der das Erziehungsprinzip als Grundlage des Jugendstrafrechts aufgeben will zugunsten eines Schuld- und Proportionalitätsprinzips[6702] schlägt folgerichtig eine an §§ 46, 46a StGB angelehnte Rechtsfolgenbestimmung vor. [6703]

4. Bochmann hat für ein europäisches Jugendstrafrecht unter Beachtung der damals bereits vorhandenen Empfehlungen folgendes Stufenverhältnis entwickelt:
"(1) Informelle außergerichtliche Konflikterledigung (zB Entschuldigung, Schadenswiedergutmachung, Mediation, Täter-Opfer-Ausgleich)
(2) Diversion in allen Verfahrensabschnitten mit einem Vorrang der nichtintervenierenden vor der intervenierenden Verfahrenseinstellung
(3) Schuldspruch ohne Folgesanktionen
(4) Schadenswiedergutmachung
(5) Ambulante unterstützende Sanktionen (zB sozialpädagogische oder therapeutische Maßnahmen)
(6) Ambulante repressive Sanktionen (zB gemeinnützige Arbeit, Geldstrafe, Fahrverbot)
(7) Aussetzung der Jugendfreiheitsstrafe zur Bewährung
(8) Aussetzung der Jugendfreiheitsstrafe zur Bewährung mit intensiver Betreuung und Kontrolle
(9) Unbedingte Jugendfreiheitsstrafe."[6704]

5. Ostendorf/Drenkhahn leiten aus dem in den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eingebetteten "Prinzip der Subsidiarität" die folgende Stufenfolge für die Sanktionierung ab:
- "Vorrang der Diversion vor dem förmlichen Verfahren
- Innerhalb der Diversion Vorrang für registerfreie (§ 153 StPO), für folgenlose (§ 45 Abs. 1) sowie für erzieherische Einstellungen (§ 45 Abs. 2)
- Vorrang ambulanter vor stationären Sanktionen
- Innerhalb ambulanter Sanktionen Vorrang helfender vor repressiven Sanktionen
- Innerhalb stationärer Sanktionen Vorrang der Strafaussetzung zur Bewährung vor der unbedingten Jugendstrafe."[6705]

6701 Walter, M. 2001, S. 761 f.
6702 Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 108.
6703 Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 114.
6704 Bochmann 2009, S. 162.
6705 Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 55.

7.1.1.3 Handlungsempfehlungen

1. Aus dem defizitären Stand der Wirkungsforschung folgt die Handlungsempfehlung, eine Evaluationskultur zu fördern,[6706] und zwar durch den Gesetzgeber im Bund und durch die Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen. Neue jugendkriminalrechtliche Maßnahmen sollten nicht eingeführt worden ohne Begleitforschung, die sich nicht nur auf die summative Evaluation beschränkt, sondern auch die Programmwirksamkeit prüft, also den Grad der Erreichung der Wirksamkeitsziele. Bereits bestehende Maßnahmen sind einer vergleichenden Erfolgskontrolle zu unterziehen. Den rechtlichen Rahmen dafür, dass empirische Erkenntnisse über die (Un-)Wirksamkeit von Sanktionen geboten und zu berücksichtigen sind, liefert das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip mit seinen Elementen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit.

2. Das Jugendstrafrecht fußt auf der Trias von Erziehungsgedanke, Schuldgedanke und Verhältnismäßigkeitsprinzip. Nicht ausdrücklich im JGG geregelt ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip, und zwar sowohl hinsichtlich der Rechtsfolgen als auch des Verfahrens. Dies bedarf der expliziten Regelung.[6707]

3. Die aufgeführten, den Erziehungsgedanken des JGG weiter entwickelnden Reformvorschläge ziehen hinsichtlich der Rechtsfolgen die zutreffenden Folgerungen aus dem empirisch gesicherten Stand der Wirkungsforschung und ordnen dieses Wissen ein in das strafrechtliche, für die Rechtsfolgenbestimmung grundlegende Verhältnismäßigkeitsprinzip. Als allgemeine Handlungsempfehlungen sollten die am differenziertesten ausformulierten Grundsätze der 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission der DVJJ in das JGG übernommen werden, also die Grundsätze der Beteiligung, der Subsidiarität, des Vorrangs der außergerichtlichen Konfliktregelung, der Nichtschlechterstellung[6708] und der Kompensation.

6706 Vgl. oben IX., 3.2.3.2

6707 Heinz 1992a, S. 405: "Versäumt wurde aber vor allem, den die Reaktionswelt bestimmenden, in § 5 Abs. 2 JGG angesprochenen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz für die Normanwendung ausdrücklich festzulegen. Dieser Grundsatz besagt, »dass eine Maßnahme unter Würdigung aller persönlichen und tatsächlichen Umstände des Einzelfalles zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeignet und erforderlich sein muss, das heißt, dass das Ziel nicht auf eine andere, den einzelnen weniger belastende Weise ebenso gut erreicht werden kann und dass der mit der Maßnahme verbundene Eingriff nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache und zur Stärke des bestehenden Tatverdachts stehen darf«." Eisenberg 2018, § 5 Rdnr. 20, hat vorgeschlagen, § 5 Abs. 2 zu ergänzen durch "oder mangels Erziehungsbedürftigkeit oder wegen fehlender Verhältnismäßigkeit nicht angezeigt wären."

6708 Die Empfehlung ERJOSSM Rec(2008)11, Rule 13, hat diesen Grundsatz ausdrücklich geregelt (vgl. Fn. 6694). Dieser Grundsatz ist in Deutschland überwiegend vertretene Meinung. Vgl. umfassend Burscheidt 2000; Eisenberg 2018, § 2, Rdnr. 6, 45 Rdnr. 9a; Ostendorf 2016a, S. 123, Anm. 25; a.A. Brunner/Dölling 2018, Einl. Rdnr. 26a; Fahl 2003, der ein Schlechterstellungsverbot für eine rechtlich nicht begründbare "Erfindung" hält, ebenso Schatz, in Diemer et al. 2015, § 55, Rdnr. 6 m.w.N.

7.1.2 Diversion

7.1.2.1 Forschungsstand

Die deutsche Variante von Diversion (informelle Sanktionierung) besteht in Verfahrenseinstellungen, die - bei hinreichendem Tatverdacht und bei Vorliegen der Prozessvoraussetzungen - an die Stelle einer Anklage (staatsanwaltliche Diversion) oder einer Verurteilung (richterliche Diversion) treten. Im Jugendstrafrecht enthalten §§ 45, 47 JGG die normativen Voraussetzungen, die eine Stufung über nicht-intervenierende Diversion (§ 45 Abs. 1 JGG), Diversion mit staatsanwaltschaftlicher Anregungskompetenz bis hin zu richterlicher Diversion vorsehen.

Von Diversion wurde in zunehmendem Maße Gebrauch gemacht. Die Einstellung des Verfahrens ist seit Ende der 1980er Jahre im Jugendstrafrecht die Regel, die Verurteilung ist die Ausnahme (vgl. **Schaubild 261**). Derzeit dürfte die Diversionsrate rd. 70 % betragen. Statt einer materiellrechtlichen Entkriminalisierung wurde dieser verfahrensrechtliche Weg gewählt. Dies hat zu einem Bedeutungszuwachs der Staatsanwaltschaft geführt, denn derzeit erfolgen 85 % aller Einstellungen durch die Staatsanwaltschaft. Dies befördert Ungleichheit, weil die Ermessensspielräume von Region zu Region, von Behörde zu Behörde und selbst innerhalb einer Behörde unterschiedlich ausgelegt werden.

Die Diversionspraxis wird in den Strafrechtspflegestatistiken nur unzulänglich abgebildet.[6709] Weder zu den Tat- und Tätergruppen noch zu den mit einer Einstellung gem. §§ 45, 47 JGG verbundenen erzieherischen Maßnahmen liegen statistische Informationen vor. Aktenanalysen sowie Auswertungen von BZR-Eintragungen zeigen, dass zwischen den Ländern große regionale Unterschiede sowohl in der Höhe der Diversionsrate als auch im Gebrauch der Varianten von § 45 JGG bestehen (vgl. **Schaubild 279**; **Schaubild 484**). In den Diversionsrichtlinien der Länder werden nicht nur diese Unterschiede teilweise festgeschrieben, sondern auch der Polizei unterschiedlich weit reichende Ermächtigungen eingeräumt, angefangen von einem normverdeutlichenden Gespräche bis hin zur Anregung erzieherischer Maßnahmen, wie Zahlung eines Geldbetrags oder gemeinnützige Arbeit.[6710]

Zu dem mit am intensivsten und methodisch am besten untersuchten Bereich gehört der Vergleich von Diversion versus formeller Sanktionierung.[6711] Gesicherter Forschungsstand ist, dass dort, wo ein Austausch von formellen durch informelle Reaktionen möglich war, dies ohne belegbare Nachteile für die Legalbewährung erfolgte. Dass formelle ambulante Sanktionen bei Tätern jugendlicher Massendelinquenz keine besseren spezialpräventiven Wirkungen haben als Diversion, wurde in allen empirischen Untersuchungen bestätigt, und zwar unabhängig vom Design dieser Studien und unabhängig davon, ob die Legalbewährung durch selbstberichtete Delinquenz, durch erneute polizeiliche Auffälligkeit oder durch erneute Eintragung im BZR gemessen wurde. Die informelle Verfahrenserledigung ist, „unabhängig davon, ob ihr nur positiv prognostizierte Jugendliche oder auch Jugend-

6709 Vgl. oben VI., 5.2.1
6710 Vgl. oben VI., 5.4.2.1
6711 Vgl. oben VII., 4.5

liche mit unklarer Prognose zugewiesen werden, … für die Legalbewährung in jedem Fall … günstiger ... Durch die informelle Verfahrenserledigung wird die Legalbewährung bei Erst- und Gelegenheitstätern besser erreicht als durch die formelle Sanktionierung."[6712] Neuere Meta-Analysen, die sich vor allem auf US-amerikanische Studien stützen, bestätigen diesen Befund. Formelle Sanktionen erhöhten die Rückfallwahrscheinlichkeit im Vergleich zu Diversion, und zwar sowohl hinsichtlich Prävalenz, Inzidenz, Schwere der erneuten Straftat sowie selbstberichteter Delinquenz.

Die Stufenfolge der Diversionsbestimmungen des JGG ist kriminalpolitisch richtig. Die Annahme, nicht-intervenierende Diversion gem. § 45 Abs. 1 JGG werde als "Freibrief" (miss-)verstanden, die Rückfallrate sei höher als nach intervenierender Diversion gem. §§ 45 Abs. 2, 3 oder § 47 JGG, konnte empirisch nicht bestätigt werden. Nach intervenierender Diversion sind die Rückfallraten in der Tendenz höher als nach nicht-intervenierender Diversion. Dies bestätigen auch die Befunde aus der Evaluationsforschung zur vorgeblich "besseren Diversion" durch konzentrierte Abschreckung und punitive Maßnahmen im Rahmen der in Nordrhein-Westfalen erprobten "Diversionstage".[6713] Danach spricht nichts für eine Ersetzung der Regeldiversion gem. § 45 Abs. 1 JGG durch personalaufwendige und eingriffsintensivere "Diversionstage". Auch die Evaluationsforschung zu den "Schülergerichten" hat keinen empirischen Nachweis dafür erbracht, dass ein richterliches Eingreifen (§§ 45 Abs. 3, 47, 76 JGG) spezialpräventiv besser wirkt als eine Einstellung durch die StA.[6714]

Diversion hat nicht nur bei Ersttätern spezialpräventiv bessere Wirkungen. "Bis zur dritten Auffälligkeit schneiden Jugendlichen, deren Verfahren eingestellt wurde, unter präventiven Gesichtspunkten immer besser ab als Jugendliche, deren Verfahren mit einer Verurteilung und förmlichen Sanktion beendet wurde."[6715]

Auch der vermehrte Gebrauch von Diversion, also die Einbeziehung von weiteren Tätergruppen, hat nicht zu einem Anstieg der Rückfallraten geführt. Dies belegen sowohl die Daten der Rückfallstatistiken für die Bezugsjahre 2004, 2007 und 2010 (vgl. Tab**elle 167**) als auch der Freiburger Kohortenstudie (vgl. Tab**elle 176**).

Diversion ist nicht nur in spezialpräventiver Hinsicht kriminalpolitisch verantwortbar und aussichtsreich, sondern ist formellen ambulanten Sanktionen auch unter den Gesichtspunkten der Verfahrensbeschleunigung und der Verfahrensökonomie überlegen.

Die Rückfallrate nach Diversion liegt derzeit bei 36 % (vgl. Tab**elle 167**). Diversion ist also kein Allheilmittel. Durch formelle Sanktionen lässt sich freilich kein besseres, sondern nur ein schlechteres Ergebnis erzielen. Es gibt derzeit noch keine Möglichkeit, prognostisch besser zu differenzieren.

6712 Meier 2006a, S. 92, S. 98.
6713 Vgl. oben VII., 4.5.13
6714 Vgl. oben VII., 4.5.12
6715 Meier 2006a, S. 93.

7.1.2.2 Reformvorschläge

1. Wird von der Erledigung ausländerrechtlicher Verstöße abgesehen, dann dürften derzeit rd. zwei Drittel aller Jugendstrafverfahren im Wege der Diversion strafprozessual entkriminalisiert werden. Wegen der mit dieser strafprozessualen Lösung verbundenen Probleme, wie "z.B. regionale Unterschiedlichkeit der Verfahrens- und Sanktionspraxis, Eintragung der Entscheidungen in das Erziehungsregister"[6716], wurde immer wieder eine materiell-rechtliche Entkriminalisierung vorgeschlagen, teils durch Streichung von Straftatbeständen,[6717] teils durch Nichtstrafbarkeit bei Privatklage- und unbedingten Antragsdelikten,[6718] teils durch eine allgemeine Geringfügigkeitsklausel.[6719] Die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission hat z.B. im Anschluss an § 4 Abs. 2 Nr. 2 des öJGG[6720] folgende Regelung empfohlen: "Eine Handlung ist nicht strafbar, wenn sie keine oder nur geringfügige Schäden oder Gefährdungen verursacht hat und die Schuld des Täters gering ist."[6721]

2. Angesichts der (im statistischen Sinne) Normalität leichter bis mittlerer Jugendkriminalität und der Selbst- und Spontanbewährung sollte eine strafrechtliche Sanktio-

---

6716 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 9.

6717 Genannt werden insbesondere Ladendiebstahl, Leistungserschleichung (§ 265a StGB), Fahren ohne Fahrerlaubnis. Vgl. DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 10, Albrecht, P.-A. 2000, S. 34; Griego 2018, S. 458. Da weder "durch Erlasse der Generalstaatsanwaltschaften oder noch so gut gemeinte Appelle (vor allem seitens der Wissenschaft)" die regionalen Ungleichheiten zu beseitigen seien, hält Dünkel eine Reform der Diversionsvorschriften für nicht zielführend und schlägt stattdessen eine materiellrechtliche Entkriminalisierung vor, "wie sie etwa beim Besitz von Drogen zum Eigengebrauch oder beim Ladendiebstahl angezeigt wäre" (Dünkel 2018b, S. 55). Ausführlich diskutiert wird die Frage einer Entkriminalisierung und Schaffung eines eigenständigen Deliktskatalogs für das Jugendstrafrecht von Ostendorf (1989, S. 331 ff.; 1992, S. 199 ff.). Ostendorf unterscheidet drei Gruppen von Straftatbeständen, für die eine Entkriminalisierung angezeigt sei: "Tatbestände, die von Jugendlichen/Heranwachsenden generell nicht verstanden werden, Tatbestände, die für Jugendliche/Heranwachsende nicht passen, Tatbestände, die für Jugendliche/Heranwachsende nicht notwendig sind."

6718 Die DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 11, hat eine Streichung von § 80 Abs. 1 S. 2 JGG sowie folgende Ergänzung von § 2 JGG vorgeschlagen: "Jugendliche sind für Delikte, die nach den allgemeinen Vorschriften ausschließlich im Wege der Privatklage oder auf Antrag verfolgt werden können, nicht strafbar.".

6719 Die DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 13, S. 19, hat formuliert: "Eine Verfehlung von Jugendlichen ist nicht strafbar, wenn 1. sie nicht mehr als nur geringfügige Gefährdungen oder Schäden nach sich gezogen hat, oder wenn 2. der Täter die Folgen der Tat vor Einleitung eines Strafverfahrens wiedergutgemacht oder die Gefahren beseitigt hat." Als Diskussionsgrundlage übernahm die Unterkommission I, AK II/1 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S 718) diese Formulierung. Ähnlich auch Griego 2018, S. 453 ff.;

6720 § 4 Abs. 2: "Ein Jugendlicher, der eine mit Strafe bedrohte Handlung begeht, ist nicht strafbar, wenn …
2. er vor Vollendung des sechzehnten Lebensjahres ein Vergehen begeht, ihn kein schweres Verschulden trifft und nicht aus besonderen Gründen die Anwendung des Jugendstrafrechts geboten ist, um den Jugendlichen von strafbaren Handlungen abzuhalten."

6721 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 234.

nierung die Ausnahme von der Regel sein. Umstritten ist, ob eine Begründungspflicht für die Annahme der Erforderlichkeit einer Anklageerhebung statuiert werden sollte.[6722]

3. Die Erweiterung der Diversionsmöglichkeiten sowie die Regelung der Stufenfolgen durch das 1. JGGÄndG haben sich bewährt. Im Hinblick auf die regional extrem große Uneinheitlichkeit der Anwendung werden jedoch gesetzliche Konkretisierungen der Einstellungsvoraussetzungen für erforderlich gehalten.

(1) "Die folgenlose Einstellung sollte der Fall der Regeleinstellung wie im Erwachsenenstrafverfahren werden, da eingedenk der durchschnittlich leichteren Delikte Jugendlicher und angesichts der in der Gruppe der Ersttäter zu erwartenden Legalbewährung eine Begründung von Unterschieden in der Einstellungspraxis nicht möglich ist."[6723]

Die folgenlose Einstellung in Bagatellfällen sollte durch tatbezogene Regelbeispiele konkretisiert werden.[6724] Umstritten ist, ob diese Konkretisierung der Einstellungsvoraussetzungen als Verfahrenshindernis für eine Anklageerhebung formuliert werden sollte.[6725] Für die folgenlose Einstellung von Tatbeständen, die nicht Gegenstand des Regelkatalogs sind, sollten täterbezogene Merkmale entscheidend sein.[6726]

(2) "Im Bereich der mittelschweren und der schweren Kriminalität wird eine Einstellungsentscheidung weitgehend davon abhängen, ob erzieherische Maßnahmen bereits durchgeführt oder eingeleitet sind."[6727] Vorgeschlagen wird, dass für die Frage,

---

6722 Für eine Begründungspflicht hat sich die DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 14, ausgesprochen, die § 45 JGG ergänzen wollte um den Satz: "Die Erforderlichkeit der Anklageerhebung ist zu begründen." Ebenfalls für eine Begründungspflicht: Ostendorf 1999b, S. 642 f.; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 45 und 47, Rdnr. 8.
Eine Begründungspflicht hält Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 128, ohne Begründung für nicht erforderlich.

6723 Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 127.

6724 Eine Konkretisierung durch Regelbeispiele, die eine Orientierungshilfe bieten, wird ganz überwiegend empfohlen (vgl. DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 18 f.; Albrecht, P.-A., 1990, S. 39 f.; Heinz 1992c, S. 99; Heinz 1992d, S. 631 f.; Heinz 1993c, S. 364; Kleinbrahm 2015, S. 406, 427 ff.
A.A. Ostendorf S. 463, "da damit einer schematischen Anwendung Vorschub geleistet würde." AK III/2 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 722) hat sich gegen die Aufnahme eines Deliktskatalogs in § 45 JGG ausgesprochen, da "die Gefahr einer Zementierung einer Fortentwicklung der Anwendung der Diversion durch die Aufnahme eines irgendwie gearteten Kataloges in den gesetzlichen Tatbestand größer (bewertet werde) als die Belastung durch eine unterschiedliche Entwicklung in Deutschland infolge einer Generalklausel." Befürwortet wird hingegen eine Regelung in Richtlinien.

6725 Albrecht, P.-A., 1990, S. 39 f.; Albrecht, P.-A., 2000, S. 79; Heinz 1992c, S. 99; Heinz 1992d, S. 631 f.; Heinz 1993c, S. 364. "Mit dem Vorliegen rechtlich zu konkretisierender Formalkriterien wie Schadenshöhe, Deliktstypus oder Vorbelastung muss für die Betroffenen ein Anspruch auf Verfahrenseinstellung, etwa im Wege des Prozeßhindernisses, begründet werden. Nur bei einem ausdrücklichen Widerspruch der Betroffenen sollte eine Klärung des Tatvorwurfs vor dem Jugendrichter bewirkt werden" (Albrecht, P.-A., 2000, S. 79).
A.A. Ostendorf 1999b, S. 643, der Konkretisierung der Einstellungsvoraussetzungen als Verfahrenshindernis für eine Anklageerhebung als rechtsdogmatisch "überhöht" ablehnt. Für besondere Fallsituationen müsse ein Abweichen von einem Deliktskatalog möglich sein.

6726 Vorschläge finden sich in den Empfehlungen der DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 18 f.

6727 Heinz 1992d, S. 632; Heinz 1993c, S. 365.

ob die bisherigen Reaktionen auf die Tat als ausreichend angesehen werden, "nicht nur die ggfs angebotenen oder durchgeführten Leistungen der Jugendhilfe ebenso zu berücksichtigen (sind) wie das ernsthafte und nach Kräften erfolgte Bemühen um einen Ausgleich mit dem Verletzten und Wiedergutmachungsleistungen einschließlich gemeinnütziger Leistungen, sondern auch zu prüfen (ist), ob das Ermittlungsverfahren selbst und die hierdurch ausgelösten Belastungen eine ausreichende Ahndung darstellen."[6728]

Ein TOA kann an der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft des Opfers scheitern. Eine Verfahrenseinstellung solle aber auch dann erfolgen, wenn der Täter sich nach Kräften bemüht hat, die Folgen der Tat durch einen Ausgleich mit dem Verletzten oder durch sonstige Wiedergutmachung zu beseitigen.[6729] Das Bemühen, "den Schaden wieder gutzumachen oder zu beseitigen" soll neben dem in § 45 Abs. 2 S. 2 JGG geregelten Bemühen, einen Ausgleich mit dem Verletzten zu erreichen, ebenfalls zur Einstellung Anlass geben.[6730]

Die Informationen über bereits eingeleitete oder durchgeführte erzieherische Maßnahmen sollten bereits durch die Polizei im Rahmen einer diversionsorientierten Ermittlungstätigkeit erhoben werden. Ob die Maßnahmen ausreichen, so dass eine Ahndung durch den Richter entbehrlich ist, könnte durch einen in bundeseinheitlichen Richtlinien enthaltenen Katalog von Sachgesichtspunkten oder von Regelbeispielen vereinheitlicht werden. Erneut umstritten ist, ob das Bemühen seitens des Staatsanwalts oder des Jugendrichters, eine ausreichende erzieherische Maßnahme einzuleiten, als Anklagevoraussetzung ausformuliert werden sollte.[6731]

Umstritten ist, ob überhaupt und bejahendenfalls bis zu welcher Grenze der Staatsanwaltschaft eine Anregungskompetenz der Staatsanwaltschaft gem. § 45 Abs. 2 JGG besitzt.[6732] Teilweise wird gefordert, dem Staatsanwalt eine echte Sanktionskompetenz hinsichtlich der Vereinbarung von Geldzahlungen zuzugestehen.[6733]

(3) § 45 Abs. 3 JGG ist als Reaktionsstufe wichtig, weil deutlich wird, dass der StA eine Anklageerhebung nicht für erforderlich hält. Vorgeschlagen wird, dass die Anordnung eine mündliche Anhörung durch den Richter voraussetzt.[6734]

6728 Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 127 f.

6729 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 14, 29; 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 243.

6730 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 243.

6731 Heinz 1992d, S. 632; Heinz 1993c, S. 365.

6732 Umstritten ist sowohl, ob sich aus § 45 Abs. 2 JGG eine Anregungskompetenz der StA ergibt als auch, ob der StA eine solche Kompetenz gewährt werden sollte (DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 19, UK II bejaht. AK III/1 des 22. DJGT hat dagegen ausdrücklich eine Anregungskompetenz abgelehnt). Für eine entsprechende, gesetzlich eindeutig zu klärende Anregungskompetenz bereits Heinz 1992c, S. 98; Heinz 1992d, S. 631; Heinz 1993c, S. 369 f.; 64. DJT, Bd. II/1, S. N 119.

6733 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S 19.

6734 AK III/2 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 723).

4. Kleinbrahm hat folgende Neufassung von § 45 JGG vorgeschlagen, die sie durch eine Diversionsrichtlinie[6735] ergänzt hat:

"(1) Hat das Verfahren ein Vergehen zum Gegenstand, so sieht der Staatsanwalt ohne Zustimmung des Richters von der Verfolgung ab, wenn es sich um jugendtypisches Fehlverhalten mit geringem Schuldgehalt und geringen Auswirkungen handelt, das über die bereits von der Entdeckung der Tat und dem Ermittlungsverfahren ausgehenden Wirkungen hinaus keine erzieherischen Maßnahmen erfordert.

(2) Liegen die Voraussetzungen des Absatz 1 nicht (objektives Tatunrecht) oder nicht mehr (subjektives Tatunrecht) vor, so sieht der Staatsanwalt gleichwohl von der Verfolgung ab, wenn aus Anlass der Tat bereits hinreichende normbekräftigende Maßnahmen von Seiten der informellen Kontrollinstanzen oder Leistungen der Jugendhilfe durchgeführt oder eingeleitet sind, und er weder eine spezifisch strafrechtliche Intervention durch den Richter nach Absatz 3 noch eine Anklage für erforderlich hält; einer solchen normbekräftigenden Maßnahme steht das Bemühen des Jugendlichen gleich, einen Ausgleich mit dem Verletzten zu erreichen. Hält der Staatsanwalt nach Durchführung eines persönlichen Gesprächs mit dem Jugendlichen eine mündliche Ermahnung für die notwendige aber zugleich hinreichende justizförmige Reaktion, so spricht der Staatsanwalt, wenn der Beschuldigte den Tatvorwurf nicht ernstlich bestreitet, eine solche aus und stellt das Verfahren ein.

(3) Ist von Seiten der informellen Kontrollinstanzen auch auf Veranlassung des Staatsanwalts noch keine spezialpräventiv hinreichende Reaktion auf die Tat erfolgt, so regt der Staatsanwalt die Erteilung einer Ermahnung, von Weisungen nach § 10 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4, 7 und 9 oder von Auflagen durch den Jugendrichter an, wenn der Beschuldigte geständig ist und der Staatsanwalt die Anordnung einer solchen, spezifisch strafrechtlichen Maßnahme für erforderlich und zugleich für hinreichend hält. Entspricht der Jugendrichter der Anregung, so sieht der Staatsanwalt von der Verfolgung ab, bei Erteilung von Weisungen oder Auflagen jedoch nur, nachdem der Jugendliche ihnen nachgekommen ist. § 11 Abs. 3 und § 15 Abs. 3 Satz 2 sind nicht anzuwenden. § 47 Abs. 3 findet entsprechende Anwendung.

(4) Gemäß § 2 Abs. 2 ist für Jugendliche und Heranwachsende im Anwendungsbereich des JGG (§§ 1; 109 Abs. 2, 105) eine Einstellung nach den §§ 153 Abs. 1, 153 a Abs. 1 StPO ausgeschlossen."[6736]

5. Bei einer Einstellung gem. § 45 Abs. 1 JGG wird vielfach empfohlen, die Jugendgerichtshilfe nicht zu beteiligen, sie aber unverzüglich dann einzuschalten, wenn eine Einstellung gem. § 45 Abs. 1 JGG nicht erfolgt.[6737]

6. Die Ermittlungsarbeit der Polizei sollte konfliktorientiert[6738] bzw. diversionsorientiert[6739] sein. Bei einer zu erwartenden Verfahrenseinstellung gem. § 45 JGG sollte eine diver-

---

6735 Zu dem Richtlinienvorschlag zu § 45 vgl. Kleinbrahm 2015, S. 427 ff.

6736 Kleinbrahm 2015, S. 426 f.

6737 AK III/3 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 724).

6738 AK III/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 726) stimmt UK II Ziff. 5.3 zu.

6739 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 243 f. AK III - 2 des 25. DJGT (DVJJ 2003, S. 676). Forum II, AK 7 des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 778) hat gefordert, die Polizei sollte "die Möglichkeit

sionsorientierte Ermittlungsarbeit der Polizei (u.a. durch Verzicht auf Ermittlungen im sozialen Nahraum) an die Stelle der üblichen Fallermittlungen treten.

7. Eine gesetzliche Begrenzung von Zahl bzw. Höhe der Maßnahmen, die der Staatsanwalt anregen bzw. der Richter im Einstellungsverfahren anordnen kann, ist rechtsstaatlich geboten.[6740]

8. De lege lata ist bei 45 Abs. 3 JGG ein Geständnis erforderlich, bei § 45 Abs. 2 JGG ist ein Geständniserfordernis umstritten.[6741] Teilweise wird gefordert, vom Geständniserfordernis abzusehen, und zwar auch bei § 45 Abs. 3 JGG.[6742]

9. Eine Beschwerdemöglichkeit ist gegen eine Einstellungsentscheidung weder für das Opfer noch für den Beschuldigten vorgesehen. Damit wird der grundgesetzliche Gerichtsschutz (A!rt. 19 IV GG) verletzt. "Auch eine Einstellung nach § 153 StPO kann den Beschuldigten in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 I i.V. mit 1 I) beeinträchtigen, wenn er die Straftat nicht begangen hat und der Makel verbleibt, er habe sie doch verübt. Denn andernfalls wäre das Ermittlungsverfahren gegen ihn von der Staatsanwaltschaft nach § 170 II StPO eingestellt worden oder es wäre im Strafprozess ein Freispruch erfolgt. In solchen Fällen verlangt Art. 19 IV Gerichtsschutz gegen die Einstellungsverfügung, z.B. durch Klageerzwingung (§ 172 StPO), ggf. durch Beschwerde (§ 304 StPO) oder nach § 23 EGGVG. … Entsprechendes gilt im Jugendstrafrecht für das Absehen der Staatsanwaltschaft von der Verfolgung eines Jugendlichen nach § 45 JGG. Falls durch die Einstellung der (Straf-) Verfolgung nach §§ 153ff. StPO bzw. § 45 JGG das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Opfers beeinträchtigt wird, muss auch das Opfer gerichtlichen Rechtsschutz erlangen können."[6743] Vorgeschlagen werden u.a., zumindest dem Beschuldigten eine Widerspruchsmöglichkeit einzuräumen.[6744]

---

nutzen, nach genereller Absprache mit der Staatsanwaltschaft ein Ermahnungsgespräch mit dem jungen Beschuldigten zu führen und Anregungen für die weitere Verfahrensgestaltung zu geben." Für eine diversionsorientierte Ermittlungstätigkeit Heinz 1992c, S. 99; Heinz 1992d, S. 632; Heinz 1993c, S. 366.

6740 AK III/2 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 723); Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 128; Heinz 1992c, S. 99; Heinz 1992d, S. 632; Heinz 1993c, S. 371.

6741 Die Bundesregierung "neigt" lediglich "zu der überwiegend vertretenen Auffassung …, dass die Anwendung des § 45 Absatz 2 JGG kein Geständnis des Beschuldigten voraussetzt" (Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 89).

6742 Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 128; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 45 und 47, Rdnr. 8 m.w.N. Hingewiesen wird auf die Problematik eines falschen Geständnisses. Denn als risikosteigernd für die Abgabe eines falschen Geständnisses gilt u.a. das Motiv der Erreichung eines strafprozessualen Vorteils, wobei §§ 45 Abs. 3, 47 Abs. 1 JGG als "problematische Spezialfälle" angesehen werden müssen, weil hier der Anreiz für ein falsches Geständnis noch größer ist als in einer Verständigungssituation, da nicht nur Aussicht auf eine Strafmilderung besteht, sondern auf Verfahrenseinstellung (vgl. Drews 2013, S. 141).

6743 Ibler 2002, Art. 19 Abs. 4, Rdnr. 94a.

6744 AK III/2 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 723): "Die Einstellungsmitteilung an den Beschuldigten ist mit einer Erläuterung der Auswirkung dieser Entscheidung zu versehen und zwar einerseits damit, dass diese Einstellung nicht im Führungszeugnis auftaucht, andererseits, dass diese Einstellung in einem neuen Verfahren innerhalb Jahresfrist Berücksichtigung finden kann. Wegen dieser Folgen ist dem Beschuldigten eine Widerspruchsmöglichkeit einzuräumen. Das entspricht den Mindestgrundsätzen der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit."

10. Die derzeitige registerrechtliche Behandlung (§ 60 Abs. 1 Nr. 7 BZRG) stellt eine Schlechterstellung Jugendlicher und Heranwachsender gegenüber Erwachsenen dar.[6745] Umstritten ist, ob und wenn ja, wie vollständig diese Schlechterstellung behoben werden soll. Teilweise wird gefordert, vorrangig nach § 153 Abs. 1 StPO einzustellen,[6746] teilweise wird gefordert, §§ 45, 47 aus Gründen der Gleichbehandlung mit Erwachsenen nicht in das Erziehungsregister einzutragen,[6747] zumindest aber § 45 Abs. 1 JGG nicht einzutragen. Zu § 45 Abs. 2 JGG wird gefordert, die Eintragung nach einem Jahr zu löschen.[6748] Aus dem Diskriminierungsverbot von Art. 2 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention wird gefolgert, die "grundsätzliche Aufnahme von Verfahrenseinstellungen nach dem JGG ins Erziehungsregister" sei "problematisch".[6749]

11. Einigkeit besteht in der Forderung, bürokratische Hindernisse abzubauen, u.a. durch Berücksichtigung des Arbeitsaufwandes des Staatsanwalts bei Entscheidungen gem. § 45 Abs. 2 JGG sowie des Jugendrichters bei Entscheidungen gem. § 45 Abs. 3 JGG im Pensenschlüssel.[6750]

DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 24: "Gegen die Einstellung des Verfahrens nach den §§ 45, 47 JGG sollte eine Beschwerdemöglichkeit geschaffen werden, wenn der Jugendliche/Heranwachsende eine Entscheidung über die Schuldfrage haben möchte, weil er nicht der Täter gewesen sei." Ebenso AK IV/3 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 730); Goeckenjan 2005, S. 152 ff.; Heinz 1992c, S. 99; Heinz 1992d, S. 632; Heinz 1993c, S. 372.
Ablehnend Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 129, der dies im Zusammenhang mit einer Gesamtreform des Strafverfahrens behandelt wissen möchte; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 45 und 47, Rdnr. 8; Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 124.

6745 Nach Ansicht der Bundesregierung ist diese Schlechterstellung "aber gerechtfertigt. Einerseits ist bedeutsam, dass für die Wahl der im Einzelfall einzusetzenden Mittel neben der Umwelt gerade auch die Persönlichkeit und Entwicklung der jungen Straftäterin/des jungen Straftäters umfassend zu beurteilen ist. Dabei kann die Eintragung auch von Diversionsentscheidungen zur Vervollständigung beitragen. Andererseits wird das Maß der Schlechterstellung dadurch, dass die Eintragung in das Erziehungs- und nicht in das Zentralregister erfolgt, wesentlich reduziert" (Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 87).

6746 Eisenberg 2018, § 45 Rdnr. 10a m.w.N.

6747 BAG Jugendhilfe 2017, S. 15; DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S 26; AK IV/3 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 731); Heinz 1991a, S. 188; 8; Heinz 1992a, S 404; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 45 und 47, Rdnr. 9; Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 124: "zumindest für Einstellungen gem. § 45 Abs. 1, Abs. 2". Heinz 1993c, S. 374: "Dies ist aus Sicht der Praxis problematisch, wenn, jedenfalls gemäß den derzeit geltenden »Diversions-Richtlinien«, bei (nicht-intervenierender) Einstellung an die bisherige justitielle Unauffälligkeit angeknüpft werden soll. Sollte dieses Kriterium in der Praxis grundsätzlich beibehalten werden, dann sollten aber jedenfalls die Tilgungsfristen deutlich verkürzt werden".

6748 AK III/2 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 722 f.), der sich "zur Zeit noch" für eine Eintragung aussprach, aber die Tilgungsfrist verkürzen wollte.

6749 BAG Jugendhilfe 2017, S. 15.

6750 AK III/2 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 723); Forum II, AK 7 des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 780); Heinz 1993c, S. 363; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 45 und 47, Rdnr. 9 m.w.N. Weitergehend DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S 26; AK III - 2 des 25. DJGT (DVJJ 2003, S. 672); AK IV/3 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 731): "Eine pensenmäßige Besserstellung der Jugendrichter/innen und Jugendstaatsanwälte/innen ist erforderlich."

7.1.2.3 Handlungsempfehlungen

1. Verwiesen wird auf die in anderem Zusammenhang bereits formulierten Handlungsempfehlungen hinsichtlich des Ausbaus von StA-Statistik und StVerfStat, um die Handhabung der Diversionsmöglichkeiten nach Tat- und Tätermerkmalen sowie nach angeregten/angeordneten Maßnahmen erkennen zu können.[6751]

2. Eine materiellrechtliche Entkriminalisierung von jugendtypischen Bagatelldelikten ist einer verfahrensrechtlichen Entkriminalisierung vorzuziehen. Vorzugswürdig wäre zwar eine Entkriminalisierung im Zusammenhang mit einer allgemeinem Strafrechtsreform. Eine derartige Reform ist aber nicht in Sicht. Deshalb sollte nach dem Vorbild des öJGG eine allgemeine Geringfügigkeitsklausel in das JGG aufgenommen werden.

3. Diversion hat sich unter spezialpräventiven Gesichtspunkten bewährt, in generalpräventiver Hinsicht ist keine Einbuße feststellbar. Rechtlich wird durch Diversion dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem jugendstrafrechtlichen Gebot der Subsidiarität entsprochen. Die regional ungleiche Handhabung belegt ein Umsetzungsproblem. Die Diversions-Richtlinien der Länder schreiben diese ungleiche Handhabung fest. Der vom BVerfG betonten "Pflicht, für eine im Wesentlichen einheitliche Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften zu sorgen ..., zumal es sich um das den Einzelnen besonders belastende Gebiet der Strafverfolgung handelt,"[6752] wird mit derzeit bestehenden Richtlinien nicht nur nicht genügt, sondern sie wird geradezu verhindert, und zwar - in Kenntnis fehlender Rechtsmittelmöglichkeiten - sogar bewußt. Die Diversionsrichtlinien zu § 45 Abs. 1 JGG weisen sowohl hinsichtlich der in Betracht kommenden Delikte, der Tätergruppen aber auch hinsichtlich der Schadenshöhen große Unterschiede auf. Deshalb ist eine bundesgesetzliche Konkretisierung in mehrfacher Hinsicht erforderlich.

a) Die folgenlose Einstellung (§ 45 Abs 1 JGG) sollte konkretisiert werden durch tat- und täterbezogene Kriterien,[6753] die im Einzelnen durch Regelbeispiele in bundeseinheitlich geltenden Diversions-Richtlinien weiter differenziert werden sollte. Sollten bundeseinheitlich geltende Richtlinien nicht vereinbart werden können, dann sollte der Bundesgesetzgeber entsprechende Formalkriterien in § 45 Abs. 1 JGG aufnehmen. Eine einheitliche Handhabung wird nur durch eine gerichtliche Kontrolle herstellbar sein. Deshalb sollten hierfür bestehenden Möglichkeiten geschaffen werden, etwa durch die Ausgestaltung als Prozesshindernis.

b) § 45 Abs. 2 JGG macht eine Einstellung davon abhängig, ob die angeregten oder durchgeführten erzieherischen Maßnahmen bzw. das Bemühen des Beschuldigten um einen Tatausgleich weder die Beteiligung des Richters nach § 45 Abs. 3 JGG noch eine Anklage erforderlich machen. Das Bemühen, "den Schaden wieder gutzumachen oder zu beseitigen" sollte dem Bemühen gleichgestellt werden, einen Ausgleich mit dem Verletzten zu erreichen. Ergänzend sollte geregelt werden, dass berücksichtigungsfähig auch sein sollte, wenn eine ausreichende normverdeutlichende Wirkung bereits aufgrund

---

6751 Vgl. oben IX., 3.2.2.2

6752 BVerfGE 90, 145, 190 f.

6753 Die Mehrzahl der Diversions-Richtlinien der Länder verwendet derartige Kriterien. In Anlehnung hieran hat Kleinbrahm (2015, S. 427) einen Formulierungsvorschlag gemacht.

anderer Umstände erzielt worden ist, wie z.B. durch das Ermittlungsverfahren, insbesondere durch den Kontakt mit der Polizei, oder durch nachteilige Folgen für den Beschuldigten, wie zum Beispiel eigener materieller oder gesundheitlicher Schaden, Verlust der Ausbildungs- oder Arbeitsstelle. Sowohl die in Betracht kommenden erzieherischen Maßnahmen als auch die weiter berücksichtigungsfähigen Umstände sollten in bundeseinheitlich geltenden Diversions-Richtlinien konkretisiert werden.

c) Eine Anordnung nach § 45 Abs. 3 JGG sollte erst nach mündlicher Anhörung durch den Richter erfolgen.

d) Kommt eine Einstellung gem. § 45 Abs. 1 JGG in Betracht sollte eine diversionsorientierte Ermittlungsarbeit der Polizei (u.a. durch Verzicht auf Ermittlungen im sozialen Nahraum) an die Stelle der üblichen Fallermittlungen treten. Die Jugendgerichtshilfe ist nicht zu informieren.

e) Die Soll-Vorschrift von § 155a StPO sollte in § 45 Abs. 2 JGG durch eine Verpflichtung ersetzt werden, in jeder Lage des Verfahrens zu prüfen, ob ein Tatausgleich eingeleitet werden kann.

f) Ein Geständnis ist de lege ferenda nicht zu fordern; der für § 45 JGG erforderliche Tat- und Schuldnachweis kann auch auf andere Weise geführt werden.

g) Der Staatsanwalt sollte zwar keine Anordnungskompetenz erhalten, aber im selben Maße wie der Richter erzieherische Maßnahmen anregen dürfen. Das Bestehen einer Anregungskompetenz sowie deren Reichweite sollten eindeutig gesetzlich geklärt werden.

4. Gegen die Einstellung des Verfahrens nach den §§ 45, 47 JGG sollte eine Beschwerdemöglichkeit geschaffen werden, wenn der Jugendliche/Heranwachsende eine Entscheidung über die Schuldfrage haben möchte, weil er nicht der Täter gewesen sei.

5. "Polizei-Diversion",[6754] die über die Vernehmung hinausgeht, begegnet rechtsstaatlichen Bedenken.[6755] Eine gesetzliche Klärung ist geboten.

6. "Schülergerichte"[6756] sind spezialpräventiv unnötig und rechtsstaatlich problematisch, weil die Freiwilligkeit der Unterwerfung fraglich ist, die Verlagerung von Anregungskompetenz ohne hinreichende Prüfung durch die Staatsanwaltschaft erfolgt und der Grundsatz einer jugendgemäßen Verfahrensgestaltung (Ausfluss des Nicht-Öffentlichkeitsgrund-

---

6754 Polizeidiversion, d.h. Kompetenzen für die Polizei, die TOA-Maßnahmen, Ermahnungsgespräche oder Anregung von "erzieherischen Maßnahmen“ zulassen, wurde z.B. von AK III/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 725 f.). Forum II, AK 4 des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 775); Forum II, AK 7 des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 780) sowie von der 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission (2002, S. 243) abgelehnt. Vgl. hierzu auch ausführlich VI., 5.4.2.1.2.
Eine Mehrheit des AK III/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 726) hat dagegen eine Einstellungskompetenz der Polizei im Zusammenhang mit solchen Bagatelldelikten gefordert, die ohnehin folgenlos eingestellt werden.

6755 Vgl. oben VI., 5.4.2.1

6756 Vgl. oben VI., 5.4.2.2

satz)[6757] verletzt wird. Deshalb sollte die Unzulässigkeit von Schülergerichten geregelt werden.[6758]

7. Bürokratische Hemmnisse sind abzubauen, u.a. durch Berücksichtigung des Arbeitsaufwandes des Staatsanwalts bei Entscheidungen gem. § 45 Abs. 2 JGG sowie des Jugendrichters bei Entscheidungen gem. § 45 Abs. 3 JGG im Pensenschlüssel.

8. § 60 Abs. 1 Nr. 7 BZRG verstößt gegen das Nichtschlechterstellungsgebot und ist deshalb zu streichen.

7.1.3 Täter-Opfer-Ausgleich

7.1.3.1 Forschungsstand

Vor allem vom Täter-Opfer-Ausgleich werden nicht nur spezialpräventive Effekte erwartet, sondern ihm werden auch eine ganze Reihe weiterer kriminalpräventiver Funktionen zugeschrieben. "Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) eignet sich wie keine andere Reaktion, dem Täter bewusst zu machen, dass er gegen elementare Verhaltensregeln verstoßen und für die Folgen einzustehen hat. … Er vermag insbesondere folgende kriminalpräventive Funktionen zu fördern: Grenzziehung (Normverdeutlichung) durch Konfrontation mit den schlimmen Folgen, Modellfunktion für prosoziale Verantwortungsübernahme, soziales Lernen, Verstärkung der Akzeptanz gewaltfreier Lösungsmöglichkeiten und Integration. Der Täter-Opfer-Ausgleich kann somit als einzige (strafrechtliche) Reaktion gewichtige Gegenakzente setzen, weil das Opfer als Person wahrgenommen und im gelungenen Fall anerkannt wird, denn der Straftäter hat sich mit dem Leid des Opfers, seiner Schuld und Verantwortung intensiv auseinander zu setzen."[6759]

Über Umfang, Struktur und Entwicklung des TOA fehlen in Deutschland vollständige statistische Daten.[6760] Die seit 1993 jährlich erhobene "TOA-Statistik"[6761] beruht auf Selbstmeldungen. Sie dürfte zwar Strukturen und Abläufe abbilden, nicht aber Umfang und Entwicklung der Zahl der durch TOA erledigten Verfahren. Nach sämtlichen Befunden aus der Praxis dürfte davon auszugehen sein, dass derzeit nur ein Bruchteil der potenziell für einen TOA geeigneten Fälle auch einem TOA-Verfahren zugewiesen wird.

Zur Wahrnehmung und Bewertung eines TOA durch Teilnehmer des TOA im Jugendbereich liegen nur einige regional und zeitlich beschränkte Befunde vor.[6762] Diese deuten darauf hin, dass - möglicherweise regional beschränkt - strukturelle Defizite nicht auszu-

---

6757 Schülergerichte verstoßen nicht nur gegen § 48 JGG, sie laufen auch der Verpflichtung zuwider, sicher zu stellen, dass die Privatsphäre während des Strafverfahrens geschützt wird (Art 14 Abs. 1 der Art. 14 der RL (EU) 2016/800 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder. Die Ausnahme der "geringfügigen Zuwiderhandlung" (Art. 2 Abs. 6), dürfte nicht immer gegeben sein.

6758 Die Bundesregierung sieht freilich in Schülergerichten eine "sinnvolle Alternative" (Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 86).

6759 Bannenberg/Rössner 2009, S. 50.

6760 Vgl. oben VI., 6.2

6761 Vgl. oben VI., 6.3.3

6762 Vgl. oben VI., 6.3.9

schließen sind. Diese bestanden darin, dass sich ein nicht unerheblicher Teil der Opfer zur Teilnahme am TOA und/oder zur Anerkennung von getroffenen Wiedergutmachungsvereinbarungen gedrängt und der überwiegende Teil der Beschuldigten sich im Vorgespräch vom Vermittler nicht ernst genommen fühlte.

Nach den Kriterien des Maryland Reports kann den deutschen Untersuchungen zum TOA nicht der Nachweis entnommen werden, dass er in spezialpräventiver Hinsicht „wirkt". [6763] Er wird wohl eher als „vielversprechend" einzustufen sein. Die Ergebnisse gehen deshalb in dieselbe Richtung wie die internationale Sanktionsforschung, die Kempfer/Rössner folgendermaßen zusammengefasst haben: "Im empirisch ermittelten ungünstigsten Fall hat der TOA keinen messbaren Erfolg und entspricht in der präventiven Wirkung einer traditionellen Maßnahme. In der Gesamtschau ist er dennoch das vorzugswürdige Mittel, weil es sich um die klar eingriffsmildere Sanktion mit der Berücksichtigung von Opferbelangen und der Konfliktregelung handelt."[6764] Denn beim TOA geht es nicht nur um Legalbewährung, sondern auch um die Einbeziehung der unmittelbar am Tatgeschehen beteiligten Personen in die Konfliktlösung. Insofern hat der TOA einen eigenständigen Wert sowohl für die Täter als auch und insbesondere für die Opfer.

Die US-amerikanischen Meta-Analysen zu victim-offender-mediation bzw. restorative justice zeigen eine insgesamt schwache rückfallreduzierende Wirkung, die allerdings täter- und deliktsspezifisch variiert.

7.1.3.2 Reformvorschläge

1. Weitere Begleitforschung wird gefordert, um den TOA zu optimieren.[6765] So sollten repräsentative Studien zur Wahrnehmung und Bewertung von TOA sowohl durch Beschuldigte/Opfer als auch durch die Entscheider (Staatsanwälte, Richter) und die Vertreter von Beschuldigten/Opfern die Grundlage bilden, um etwa bestehende strukturelle Defizite erkennen und ihnen gegensteuern zu können.

2. Ein TOA ist auch bei nur rückfälligkeitsneutraler Wirkung wegen seiner Bedeutung für Täter und Opfer vorzugswürdig. Deshalb wird gefordert, den Vorrang der Konfliktbearbeitung gesetzlich zu verankern. Die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission hat hierzu den Grundsatz des "Vorrangs der außergerichtlichen Konfliktregelung" formuliert: "Die von den Beteiligten gewünschte Schlichtung und der Täter-Opfer-Ausgleich außerhalb der Hauptverhandlung, aber auch das einseitige Bemühen des Täters um Schuld- und Schadensausgleich werden in jedem Verfahrensstadium gefördert und im Rahmen des

---

6763 Vgl. oben VII., 4.6

6764 Kempfer/Rössner 2008, S. 10.

6765 AK V/1 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 735) hat beispielsweise Begleitforschung vorgeschlagen,
- "um längere Effekte auf Täter und Opfer zu untersuchen,
- um Organisationsmodelle vergleichend zu analysieren,
- um die Akzeptanz bei der Justiz zu analysieren und zu fördern,
- um die Methodik des Täter-Opfer-Ausgleichs zu optimieren,
- um Kosten/Nutzen-Fragen zu klären."

Jugendstrafverfahrens berücksichtigt."[6766]
Als Konkretisierung wurde eine allgemeine, über § 155a StPO hinausgehende Regelung zu Wiedergutmachung und TOA vorgeschlagen:

"(1) In jedem Stadium eines Strafverfahrens haben die Staatsanwaltschaft, das Gericht sowie die weiteren Verfahrensbeteiligten zu prüfen, ob ein außergerichtlicher Ausgleich zwischen dein Beschuldigten und dem Verletzten erreicht oder eine andere Form der (einseitigen) Wiedergutmachung gefördert werden kann.
In geeigneten Fällen haben die Verfahrensbeteiligten darauf hinzuwirken und den Fall an eine Fachstelle zur Mediation und Täter-Opfer-Ausgleich zu überweisen.

(2) Für den Täter-Opfer-Ausgleich sind grundsätzlich alle Delikte geeignet, in denen der Sachverhalt geklärt ist, die strafrechtliche Verantwortlichkeit bejaht wird und der Geschädigte hierzu bereit ist.
Die Bereitschaft von Geschädigten und Beschuldigten wird durch die Fachstelle zur Mediation festgestellt."[6767]

3. Um den TOA konkret zu fördern, wurde eine "konfliktorientierte Ermittlungsarbeit der Polizei" vorgeschlagen, durch die ermittelt werden soll, "ob zwischen den Beteiligten ein Täter-Opfer-Ausgleich bereits stattgefunden hat, angebahnt wurde oder möglich erscheint."[6768] Vorgeschlagen wurde auch, die Prüfung, ob ein TOA in Betracht kommt, als Prozessvoraussetzung auszugestalten.[6769]

4. Der derzeitige Regelungszusammenhang mit Diversion bzw. den formellen ambulanten Sanktionen (§§ 10, 23, 88 Abs. 6 JGG) wird vielfach als verfehlt angesehen.[6770] Zwischen einem TOA als im Kern freiwilliger Leistung und einem Schadensersatz als erzwingbarer Leistung sei zu differenzieren. Noch am Nächsten zur geltenden Regelung ist der Vorschlag, § 10 Abs. 1 Nr. 7 JGG als "Vereinbarungs-Sanktion unter Wahrung des Freiwilligkeitserfordernisses bezüglich aller Beteiligten neu zu regeln oder zu streichen".[6771] Ansonsten wurden mehrere Lösungsvorschläge vorgelegt, die zumeist an der Strafbarkeit ansetzen:

6766 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 233; ebenso AK III - 7 des 25. DJGT (DVJJ 2003, S. 682); AK 1.4 des 26. DJGT (DVJJ 2006, S. 560). Ebenfalls für eine Vorranglösung BAG Mindeststandards 2000 S. 422.

6767 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 235. Zu einer entsprechenden Verpflichtung im Rahmen von § 45 vgl. DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 14.

6768 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 22.

6769 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 28.

6770 "Eine oktroyierte Weisung gegenüber dem Täter, »sich zu bemühen, einen Ausgleich mit dem Verletzten zu erreichen« (§ 10 Abs. 1 S. 3 Nr. 7 JGG), widerspricht dem tragenden Prinzip der Wiedergutmachung, einen autonomen Beitrag zur Wiederherstellung des Rechtsfriedens durch freiwillige Verantwortungsübernahme zu leisten. § 10 Abs. 1 S. 3 Nr. 7 JGG, der sogar eine Erzwingung des Bemühens um einen Täter-Opfer-Ausgleich durch Ungehorsamsarrest zuließe, ist deshalb schon vom Ansatz her verfehlt. Eine solche Bußanweisung ist nicht nur erzieherisch ungeeignet, sondern erzeugt auch für das Opfer einen unzumutbaren Druck, an einem aufgezwungenen Versöhnungsritual mitzuwirken" (Schöch 2001a, S. 1050). Ebenso Kerner et al. 1990; Streng 2002b, S. N 96.

6771 Streng 2002b, S. N 96, 107.

"Der eigenständige konstruktive Charakter des TOA, seine grundsätzliche Vorrangigkeit gegenüber negativen strafrechtlichen Eingriffen und seine generelle Wirkung bei der Wiederherstellung des Rechtsfriedens sind nur zu wahren, wenn die Regelung bereits bei der Bestimmung der Strafbarkeitsgrenzen im Jugendstrafrecht ansetzt. Dieser Ort ist § 4 des geltenden Rechts, die rechtliche Einordnung der Taten Jugendlicher. Nimmt man den Grundsatz der Subsidiarität wirklich ernst, so ist bei der Wirkung des TOAs zunächst danach zu fragen, ob Taten, deren Folgen für das Opfer und die Gesellschaft selbstverantwortlich vollständig beseitigt wurden, überhaupt noch strafbar sein sollen."[6772] Dementsprechend wurde für § 4 JGG de lege ferenda vorgeschlagen:
"(1) Ob die rechtswidrige Tat eines Jugendlichen als Verbrechen oder Vergehen anzusehen ist und wann sie verjährt, richtet sich nach den Vorschriften des allgemeinen Strafrechts.
(2) Die Tat eines Jugendlichen ist nicht strafbar,
1. wenn sie keine oder nur unbedeutende Folgen nach sich gezogen hat oder
2. wenn die Folgen der Tat im wesentlichen beseitigt, wiedergutgemacht oder sonst ausgeglichen worden sind (Tatfolgenausgleich).
(3) Der Staatsanwalt und der Richter haben in jeder Lage des Verfahrens von Amts wegen oder auf Antrag des Jugendlichen oder des Verletzten zu prüfen, ob die Möglichkeit eines freiwilligen Tatfolgenausgleichs in Betracht kommt. Bemühungen der Beteiligten sind zu unterstützen."[6773]

In den Unterkommissionen der DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts wurden 1992 verschiedenen Lösungen vorgeschlagen: TOA sei ein Strafaufhebungsgrund und deshalb bei den allgemeinen Vorschriften zu regeln.[6774] Eingewandt wurde, dass die Bereitschaft des Opfers zur Mitwirkung möglicherweise geringer sei, wenn eine weitere Strafverfolgung gänzlich ausgeschlossen sei, dass die Justiz den TOA auf leichtere Fälle reduzieren könnte und der potenzielle Täter ermutigt werde, wenn ihm nicht mehr drohe als die Rückgabe des Gestohlenen. Deshalb wurde vorgeschlagen, "die Einstellung des Verfahrens nach einem gelungenen Täter-Opfer-Ausgleich an die weitere Bedingung zu knüpfen, dass eine Strafverfolgung nicht geboten erscheint, um den Beschuldigten/Angeklagten von strafbaren Handlungen abzuhalten."[6775] Gegen diese Einschränkung wiederum spricht, dass der TOA dann nicht als Alternative, sondern nur als Ergänzung zum vorhandenen Sanktionsinstrumentarium gesehen wird.[6776]

Wegen des Grundprinzips der Freiwilligkeit des TOA hat die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission den TOA nicht mehr in das Rechtsfolgensystem aufgenommen. Staatsanwaltschaft und Richter seien zwar verpflichtet, auf einen Ausgleich hinzuwirken, sie dürften

---

6772 Kerner et al. 1990, S. 170 f.

6773 Kerner et al. 1990, S. 172.

6774 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 22. Verwiesen wurde auf die Vorschläge zur Regelung der Strafbarkeitsvoraussetzungen, in denen formuliert worden war: "Eine Verfehlung von Jugendlichen ist nicht strafbar, wenn … 2. der Täter die Folgen der Tat vor Einleitung eines Strafverfahrens wiedergutgemacht oder die Gefahren beseitigt hat" (DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 13).

6775 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 29. Alternativ wurde vorgeschlagen, die Einstellung davon abhängig zu machen, dass der Jugendstaatsanwalt die Erhebung der Anklage bzw. der Jugendrichter die Entscheidung durch Urteil nicht mehr für erforderlich halten."

6776 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 29.

ihn aber nicht anordnen. Das Ergebnis der Schlichtungsbemühungen sei im weiteren Verfahren zu berücksichtigen.[6777]

5. Eine vor der Einleitung eines Strafverfahrens erfolgte Wiedergutmachung solle als Strafaufhebungsgrund[6778] oder als objektive Strafbarkeitsbedingung[6779] anerkannt werden.

7.1.3.3 Handlungsempfehlungen

1. Die Einleitung, Durchführung und die Ergebnisse des TOA sind in die Strafrechtspflegestatistiken aufzunehmen, um eine auch regional vollständige Datenbasis zu haben und die Ausschöpfung des Potenzials an geeigneten Fällen erkennen zu können.

2. Nach dem gegenwärtigen Stand der Wirkungsforschung hat TOA eine zumindest rückfälligkeitsneutrale Wirkung. Die täter- und deliktsspezifische Varianz der rückfallreduzierenden Wirkung sollte durch weitere Studien geklärt werden, die den methodischen Standards der Wirkungsforschung entsprechen. Diese Studien sind zu fördern.

3. Ein TOA ist auch bei nur rückfälligkeitsneutraler Wirkung wegen seiner Bedeutung für Täter und Opfer vorzugswürdig. Konfliktbearbeitung sollte deshalb Vorrang haben. Dieser Vorrang ist gesetzlich zu verankern durch eine über § 155a StPO hinausgehende Pflicht aller Verfahrensbeteiligten. Im Rahmen ihrer Ermittlungstätigkeit hat die Polizei zu prüfen, ob ein TOA bereits stattgefunden hat oder möglich erscheint.

4. Das Freiwilligkeitserfordernis steht einer Verpflichtung zu einem TOA entgegen. Hierin besteht der Unterschied zu einem Schadensersatz. Ist ein TOA erfolgreich durchgeführt worden oder hat sich der Täter ernsthaft um einen Ausgleich mit dem Verletzten bemüht, ist das Verfahren in der Regel einzustellen. Besondere Umstände, die für die Fortführung des Verfahrens sprechen, sind zu begründen.

7.1.4 Formelle ambulante Sanktionen nach JGG

7.1.4.1 Forschungsstand

Das JGG stellt der Praxis mit den informellen und den formellen Sanktionen des JGG ein breites und flexibles Reaktionsinstrumentarium zur Verfügung, um die Verwirklichung des in § 2 Abs. 1 JGG formulierten Präventionsziels zu ermöglichen.

Der Gesetzgeber des 1. JGGÄndG 1990 verankerte die in der "JGG-Reform von unten" erprobten "Neuen Ambulanten Maßnahmen" (NAM) in der Erwartung, diese könnten "die traditionellen Sanktionen (Geldbuße, Jugendarrest, Jugendstrafe) weitgehend erset-

---

6777 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 248.

6778 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 13; AK II/1 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 718), im Ergebnis ebenso AK II/2 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 720)" … ist von einer strafrechtlichen Verfolgung abzusehen."

6779 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 13.

zen."[6780] Ob und in welchem Maße die Praxis überhaupt von ambulanten Maßnahmen, insbesondere von solchen der NAM, Gebrauch macht, lässt sich mittels der Daten der Strafrechtspflegestatistiken nicht prüfen. Die ambulanten Maßnahmen des JGG sind in einem statistischen Graufeld verborgen, das Art und Umfang der Weisungen überhaupt nicht und die ambulanten Zuchtmittel nur der Art und Häufigkeit nach erkennen lässt.[6781]

1994 wurde zur Aufhellung dieses Graufelds eine Bestandsaufnahme des Angebots an "Neuen Ambulanten Maßnahmen" durch eine bundesweite Befragung der Jugendämter und Freien Träger durchgeführt. Der Vorschlag der Autoren dieser Studie, ihre Momentaufnahme zu ergänzen durch eine „kontinuierliche, in regelmäßigen Abständen bundesweit durchzuführende Berichterstattung auf der Grundlage einer kurzen standardisierten Erhebung“,[6782] wurde nicht umgesetzt.[6783] Es gibt seitdem nur einige wenige, auf bestimmte Zeiträume und Länder bzw. Kreise/Städte beschränkte Bestandsaufnahmen, die aber ein heterogenes Bild ergeben.[6784]

Derartige Bestandsaufnahmen bei den Jugendämtern und Freien Trägern können zwar das bestehende Angebot und die von den Projektbetreibern gewünschten bzw. ausgeschlossenen Zielgruppen ermitteln, sie erlauben aber keine Aussage darüber, in welchem Umfang dieses Angebot durch Jugendstaatsanwälte und Jugendrichter genutzt wird und ob es sich um eine isolierte jugendkriminalrechtliche Intervention handelt oder um eine Maßnahme, die in Kombination mit anderen, insbesondere ahndenden Reaktionen verhängt wird. In zwei Aktenanalysen wurden hierzu Informationen erhoben.[6785] Sie belegen ein "Nischendasein" der NAM, deuten auf eine eher rückläufige Entwicklung und auf eine erwartungswidrig hohe Kombination mit Zuchtmitteln hin. Sie liefern jedenfalls keinen Beleg dafür, dass den Erwartungen des Gesetzgebers des 1. JGGÄndG entsprochen worden wäre, durch NAM traditionelle Sanktionen weitgehend ersetzen zu können. Das in diesen regional beschränkten Untersuchungen festgestellte "Nischendasein" der NAM wird bestätigt durch eine 2013 durchgeführte Online-Befragung von Jugendstaatsanwälten und Jugendrichtern (Jugendgerichtsbarometer).[6786]

Die NAM erreichen ihre Zielgruppe nur teilweise. Der Anwendungsbereich der "Neuen Ambulanten Maßnahmen" wurde von einer Vereinigung aus Praktikern und Wissenschaftlern in sog. "Mindeststandards"[6787] konkretisiert, insbesondere hinsichtlich Deliktsbereich, Zielgruppe und Obergrenze.[6788] Regional begrenzte Bestandsaufnahmen zeigen, dass diese Standards häufig nicht eingehalten werden. Fehlanwendungen zeigen sich in der Anwendung der NAM bei Bagatelldelinquenz und auf Ersttäter, in der teilweise deutlichen

---

6780 Entwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) vom 27.11.1989 (BT-Drs. 11/5829), S. 1.

6781 Vgl. oben V, 3.2.1.3.2; VI., 7.4.1

6782 Dünkel et al. 1998, S. 40.

6783 Eine "neue, systematische Bestandsaufnahme von Quantität und Qualität" wird zu Recht von Höynck (2009a, S. 350) gefordert.

6784 Vgl. oben VI., 7.6.2

6785 Vgl. oben VI., 7.6.2.11; 7.6.2.12

6786 Vgl. oben VI, 7.6.5.2.2

6787 BAG Mindeststandards 2000.

6788 Vgl. oben VI., 7.6.2.1

Überschreitung der als vertretbar angesehenen Obergrenzen von Arbeitsweisungen/-auflagen sowie in der fehlenden Evaluation.

Die rechtsdogmatische Konstruktion der Erziehungsmaßregeln ist verfehlt. Der Jugendrichter kann zwar den Jugendlichen/Heranwachsenden zu Erziehungsmaßregeln verpflichten, nicht aber die Jugendhilfe zu deren Ausführung. Die Jugendhilfe ihrerseits bedarf der Zustimmung der Jugendlichen/Heranwachsenden. Wenn Jugendrichter sicherstellen wollen, dass ihre Erziehungsmaßregel auch realisiert wird, müssen sie die Kooperation sowohl der Jugendhilfe, der Jugendlichen/Heranwachsenden sowie - bei Jugendlichen - deren Erziehungsberechtigten einholen.

Von der in § 8 JGG eröffneten Möglichkeit eines „Maßnahmecocktails“ macht die Jugendkriminalrechtspflege in hohem Maße Gebrauch.[6789] Im Jugendstrafrecht werden weitaus überwiegend (70 %) ahndende, auf die Weckung von Unrechtseinsicht abzielende Sanktionen (Zuchtmittel, unbedingte Jugendstrafe) verhängt, die helfenden oder stützenden Maßnahmen (Erziehungsmaßregeln, Bewährungshilfe) sind in der Minderzahl.

Unter den Erziehungsmaßregeln dominieren die Weisungen (vgl. **Schaubild 344**). Um welche Arten von Weisungen es sich handelt, ist aus der StVerfStat nicht ersichtlich. Der vom Gesetzgeber des 1. JGGÄndG erwartete Schub zu noch mehr ambulanten Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Weisungen, ist nicht eingetreten. Erwartungswidrig wurde der Anteil der ambulanten Zuchtmittel zu Lasten der Erziehungsmaßregeln deutlich größer (vgl. **Schaubild 340**). Nach Berichten aus der Praxis handelt es sich freilich weitgehend um einen Austausch zwischen Arbeitsweisungen und -auflagen.

Arbeitsweisungen und Arbeitsauflagen werden in der jugendrichterlichen Praxis zumeist nicht unterschieden. Eine pädagogische Betreuung von Arbeitsweisungen scheint eher selten zu sein. Zielgruppe sind - einigen Untersuchungen zufolge - zur Hälfte Ersttäter. Die Höchststundenzahl liegt teilweise deutlich über der in den "Mindeststandards" empfohlenen Obergrenze von maximal 80 Stunden. Vereinzelt wurden bis zu 450 Stunden verhängt.

Innerhalb der Zuchtmittel fand - langfristig gesehen - eine Verschiebung statt, und zwar von stationären zu ambulanten Sanktionen, also weg von Jugendarrest und hin vor allem zu Auflagen (vgl. **Schaubild 347**). Unter den Auflagen dominierte bis 1990 die Auflage, einen Geldbetrag zu zahlen. Erst im Gefolge des 1. JGGÄndG hat die Arbeitsauflage - zu Lasten der Erziehungsmaßregeln und zu Lasten der Zahlung eines Geldbetrages - deutlich an Bedeutung gewonnen (vgl. **Schaubild 350**).

Dieses (partielle) "Nichtwissen" hinsichtlich der praktischen Anwendung formeller ambulanter Sanktionen findet seine Entsprechung beim empirisch gesicherten Stand der Wirkungsforschung. Angesichts der Häufigkeit ambulanter Sanktionen wäre zu erwarten, dass es zahlreiche und methodisch valide Studien gibt, die angesichts des Verhältnismäßigkeitsprinzips die notwendige und unverzichtbare Entscheidungsgrundlage sowohl

---

6789 Vgl. oben VI, 7.4.2.2

für die Kriminalpolitik als auch für die Sanktionierungspraxis bilden müssten. Erwartungswidrig ist dem nicht so.

Von wenigen, sehr speziellen Bereichen abgesehen, gibt es keine einzige Evaluation, in der die Wirkung der verschiedenen Weisungen oder der unterschiedlichen ambulanten Zuchtmittel geprüft worden wäre. Ob eine Betreuungsweisung kriminalpräventiv geeigneter ist als eine Geldauflage, ob eine Verwarnung kriminalpräventiv ausreicht im Vergleich zu einer Arbeitsweisung, ob eine Arbeitsweisung besser wirkt als eine Arbeitsauflage, welche Wirkungen mit einer Schadenswiedergutmachung erzielt werden usw., dies alles ist schlicht nicht untersucht. Wenn das Wort von "Kriminalpolitik im Blindflug"[6790] seine Berechtigung hat, dann auf alle Fälle in diesem Teil der Wirkungsforschung.

Lediglich aus der Wirkungsforschung zu Diversion, in der Maßnahmen der Diversion mit formellen ambulanten Sanktionen - ohne weitere Differenzierung nach deren Art - verglichen werden, ist empirisch gesichert, dass formelle ambulante Sanktionen bei Tätern jugendlicher Massendelinquenz keine besseren spezialpräventiven Wirkungen entfalten als Diversion.

Eine Ausnahme von dem Fehlen vergleichender Wirkungsforschung zu formellen ambulanten Sanktionen bilden die Bereiche des Sozialen Trainingskurses und der Formen der provozierenden Konfrontation (Anti-Aggressivitäts-Training, Coolness-Training usw.). Ferner liegen noch je eine Studie vor zum DENKZEIT-Training sowie zu intensivpädagogischen Auslandsmaßnahmen.

- Von den Studien zum Sozialen Trainingskurs, in denen auch die Legalbewährung der Teilnehmer geprüft wurde, konnte nur in einer Studie[6791] eine Vergleichsgruppe gebildet werden, die freilich nur bedingt mit der Experimentalgruppe vergleichbar war. Dennoch wird zumindest begründet angenommen werden dürfen, dass Soziale Trainingskurse keine ungünstigere Legalbewährung zur Folge haben als ein Jugendarrest.
- Zu den rückfallreduzierenden Wirkungen von Anti-Aggressivitäts-Training, Coolness-Training und andere Formen provozierender Konfrontation liegen aus Deutschland vier Studien mit Kontrollgruppen vor.[6792] Eine Reduzierung der Rückfallwahrscheinlichkeit konnte entweder nicht oder lediglich tendenziell belegt werden, was freilich auch den kleinen absoluten Zahlen geschuldet war. Belegt ist lediglich, dass nach Selbsteinschätzung der Probanden eine "Veränderung des Selbstkonzeptes im Sinne der Wahrnehmung der eigenen Aggressivität"[6793] erfolgt ist. Eine Verhaltensbeeinflussung kann hiervon indes nicht abgeleitet werden. Ob dieser Effekt ausreicht, um die erheblichen rechtlichen Vorbehalte auszuräumen, die gegen diese Maßnahme bestehen, ist fraglich.

6790 Heinz 1998c.
6791 Vgl. oben VII., 4.7.2.4
6792 Vgl. oben VII., 4.7.2.12
6793 Ohlemacher et al. 2001a, S. 359 f.

- Die Evaluationsstudie zum "Denkzeittraining"[6794] weist methodische Mängel auf, weshalb nicht gesichert ist, dass dieses Training die Rückfallwahrscheinlichkeit stärker reduziert als Soziale Trainingskurse oder Einzelbetreuung durch die Bewährungshilfe.
- Zu erlebnis- und intensivpädagogischen Maßnahmen fehlen Kontrollgruppenstudien zum Aspekt Legalbewährung.[6795]

7.1.4.2 Reformvorschläge

1. Die im JGG 1943 eingeführte Dreiteilung der formellen Rechtsfolgen in Erziehungsmaßregeln, Zuchtmittel und Jugendstrafe wurde im JGG 1953 und im 1. JGGÄndG beibehalten, jedoch systematisch umgestaltet.[6796] Daran wird unter begrifflichen Aspekten (Zuchtmittel, Jugendarrest, schädliche Neigungen),[6797] wegen der unklaren Stufenfolge von milderen zu eingriffsintensiveren Maßnahmen (Verwarnung ist weniger eingriffsintensiv als z.B. eine Betreuungsweisung oder ein sozialer Trainingskurs), der nicht ausreichenden Abstimmung mit den Regelungen des KJHG sowie der unter Präventionsgesichtspunkten fraglichen Beibehaltung einer "zweiten Spur" der Maßregeln der Besserung und Sicherung Kritik geübt.[6798] In einem 2. JGGÄndG sollte, so der Beschluss des Deutschen Bundestages vom 20.0 6.1990, "das Verhältnis zwischen Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln" geklärt werden.[6799] 2009 teilte die Bundesregierung immerhin mit, eine Neustrukturierung der Rechtsfolgen des JGG sei "diskussionswürdig".[6800]

In der Praxis sind die Grenzen zwischen Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln längst verwischt, wie der intensive Gebrauch der Kopplungserlaubnis von § 8 Abs. 1 JGG belegt. Deshalb ist der Vorschlag berechtigt, die Trennung dieser Sanktionskategorien aufzugeben.[6801] "Man hat inzwischen gelernt, dass Erziehungsmaßregeln und Zuchtmittel

---

6794 Vgl. oben VII., 4.7.2.10

6795 Vgl. oben VII., 4.7.3

6796 Im RJGG 1943 stand die Strafe im Vordergrund (§§ 4-6), gefolgt von Zuchtmitteln (§§ 7-10) und den Erziehungsmaßregeln (§§ 11-13). Im JGG 1953 trat die Strafe hinter den Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln zurück. Hierdurch sollte die Überbetonung des Strafgedankens beseitigt und die Bedeutung des Erziehungsgedankens schon in der Grundanlage des JGG deutlich gemacht werden.

6797 Vgl. bereits Bietz 1981, S. 214: "einer vergangenen Pädagogik verhaftet bzw. unnötigerweise stigmatisierend".

6798 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 246.

6799 Die Forderung, die Trennung von Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln aufzugeben, ist alt. Vgl. die Nachweise bei Bietz 1981, S. 215; Schüler-Springorum 1982, S. 654. Bei den Beratungen des Arbeitsentwurfs eines Gesetzes zur Änderung des JGG vom 30.06.1982 mit den Landesjustizverwaltungen wurde die Frage einer Zusammenfassung dieser beiden Rechtsfolgenkategorien erörtert (vgl. Stolp 2015, S, 170 f.).

6800 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 23.

6801 Albrecht, H.-J. 2002a, S. 145 f.; Heinz 1991a, S. 188; 8; Heinz 1992a, S. 404; Jung, H. 1992, S. 192; Kreuzer 2002, 2350; Laubenthal 2002, S. 817 Schüler-Springorum 1993, S. 650; Walter, M. 2001, S. 771; Ostendorf 2016c, Grdl. zu.§§ 5-8, Rdnr. 6 m.w.N.; Streng 2016, Rdnr. 341, 397.
Der 64. DJT hat zwar mehrheitlich die Aufhebung der Trennung von Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln abgelehnt. Terminologisch und inhaltlich wurde aber in Anlehnung an den Vorschlag der 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002 eine Unterscheidung der ambulanten Rechtsfolgen in "unterstützende, medizinisch-therapeutische" und in "ahndende Maßnahmen" befürwortet. "Die

in Wirklichkeit ineinander verschwimmen, dass ihre Trennung 1943 vielleicht gar kein Fortschritt, sondern ein Rückschritt war im Vergleich zum JGG 1923, das in seinem § 7 die »Verwarnung« und die »Auferlegung besonderer Verpflichtungen«, seit 1943 beides Zuchtmittel (vgl. §§ 14, 15 JGG), ausdrücklich als Erziehungsmaßregeln enthielt. Vollends seit der Gesetzgeber des 1. JGGÄG neben das Zuchtmittel der Schadenswiedergutmachung die Erziehungsmaßregel des Täter-Opfer-Ausgleichs gesetzt und die traditionelle Weisung, »Arbeitsleistungen zu erbringen«, um die neue Auflage ergänzt hat, »Arbeitsleistungen zu erbringen«, überwiegt der insoweit gemeinsame ambulante Charakter beider Sanktionsgruppen ihre dogmatisch getrennte Verankerung. Bemerkenswert bleibt, wie früh und wie unbekümmert die Praxis begann, sich über die bekannten gesetzlichen Vorgaben hinwegzusetzen."[6802]

Aus der Vielzahl der mehr oder minder vollständig ausgearbeiteten Vorschläge, die Trennung zwischen Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln aufzugeben, sollen nur die beiden sehr differenzierten und mit Formulierungsvorschlägen de lege ferenda veröffentlichten Konzeptionen der beiden Reformkommissionen der DVJJ vorgestellt werden.

a) DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992

Die Kommission hat sich für die Aufgabe des zweispurigen Sanktionensystems des JGG zugunsten der Integration der (damaligen) vier Maßregeln[6803] in ein einheitliches, reformiertes Sanktionensystem ausgesprochen.[6804] Bei konsequenter Orientierung an Spezialprävention erscheine eine "zweite Spur" (der Maßregeln) überflüssig. Mit der inhaltlichen Neukonzeption des Rechtsfolgensystems soll der Subsidiarität formeller Sanktionen Rechnung getragen sowie ein nach Eingriffsintensität abgestuftes Rechtsfolgensystem geschaffen werden. Vorrang vor formellen Sanktionen sollen eine freiwillige Konfliktregelung sowie Leistungen der Jugendhilfe haben.

Das künftige formelle Sanktionensystem[6805] soll bestehen aus

- Täter-Opfer-Ausgleich,
- Leistungen der Jugendhilfe,
- Schuldspruch mit Verwarnung,
- Vereinbarung oder Auferlegung von Verpflichtungen,

  Als Gegenstand von Verpflichtungen sollen in Betracht kommen:

  "a) nach Kräften den durch die Tat verursachten Schaden wiedergutzumachen,

  b) gemeinnützige Arbeitsleistungen zu erbringen, wobei bei Jugendlichen die Obergrenze von 60 Stunden, bei Heranwachsenden von 120 Stunden nicht überschritten werden darf,

  c) einen Geldbetrag zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung zu zahlen, wenn anzunehmen ist, dass der Jugendliche/Heranwachsende ihn aus Mitteln zahlt,

---

unterstützenden Maßnahmen unterteilen sich wiederum in die sozialpädagogischen Maßnahmen und die Ge- und Verbote zur Lebensgestaltung" (64. DJT, Bd. II/1, S. N113).

6802 Schüler-Springorum 1993, S. 650.

6803 Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder einer Entziehungsanstalt, Führungsaufsicht, Entziehung der Fahrerlaubnis.

6804 Vgl. oben II., 3.1

6805 Zur Diversion vgl. IX. 7.1.2.2

über die er selbständig verfügen kann oder ihm der Tatgewinn bzw. das Entgelt, das er für die Tat erlangt hat, entzogen werden soll,

d) an einem Verkehrsunterricht teilzunehmen,

e) das Angebot einer bestimmten Beratungsstelle in Anspruch zu nehmen."[6806]

- freiheitsentziehende Sanktionen (Jugendstrafe, Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder in einer Entziehungsanstalt).[6807]

Einem erfolgreichen Täter-Opfer-Ausgleich sollte das aktive Bemühen gleichgestellt werden, einen Ausgleich mit dem Verletzten erreichen. Hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Konsequenzen wurden mehrere Lösungen vorgeschlagen (zwingend Verfahrenseinstellung, Verfahrenseinstellung dann, wenn eine weitere Strafverfolgung aus spezialpräventiven Gründen nicht geboten bzw. erforderlich erscheint).

Zur Auflösung der rechtsdogmatisch verfehlten Konstruktion der Erziehungsmaßregeln wurde vorgeschlagen, die im KJHG vorgesehenen Hilfen zur Erziehung auch im JGG als Angebote der Jugendhilfe auszugestalten. Die restlichen Weisungen sollten entweder mangels Kontrollierbarkeit (§ 10 Abs. 1 S. 3 Nr. 1, 8 JGG) oder wegen verfassungsrechtlicher Problematik (§ 10 Abs. 1 S. 3 Nr. 3) aufgehoben werden. Die Weisung, an einem Verkehrsunterricht teilzunehmen, sollte als Maßnahme bei §§ 45, 47 JGG erhalten bleiben.
Die (frühzeitig einzuschaltende) Jugendgerichtshilfe sollte den Bedarf für eine Erziehungshilfe feststellen, deren Art und Umfang sich nach KJHG richten. Nimmt der Jugendliche die Hilfe an, teilt die Jugendgerichtshilfe dies dem Jugendrichter mit. Hält dieser eine Entscheidung für Urteil für entbehrlich, stellt er das Verfahren ein.
Ist vor Eröffnung der Hauptverhandlung keine Vereinbarung getroffen worden, kann das Verfahren ausgesetzt werden, wenn der geständige Jugendliche erklärt, Erziehungshilfe beantragen zu wollen. Ist der Jugendliche nicht geständig, wird über die Tatschuld entschieden. Hat der Jugendliche nach einer vorläufigen Einstellung die Vereinbarung eingehalten, wird das Verfahren endgültig eingestellt, bei schuldhaftem Nichteinhalten wird das Verfahren fortgesetzt.[6808]

Bei Schuldspruch kann das Verfahren unter denselben Voraussetzungen ausgesetzt werden wie bei Geständnis.

6806 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 32

6807 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 27 ff.; zustimmend AK V/3 des 22. DJGT (DVJJ 1969, S. 739): "Erziehungsmaßregeln und Zuchtmittel werden ersetzt durch die Möglichkeit, Verpflichtungen zu vereinbaren oder per Urteil aufzuerlegen. Folgt der Jugendliche der Vereinbarung, ist das Verfahren endgültig einzustellen; andernfalls kann der Richter das Verfahren fortführen.
Der Verpflichtungskatalog ist nicht abschließend. Mit der Androhung von Freiheitsentzug (Arrest) bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen können nur die Katalogverpflichtungen (Wiedergutmachung, Arbeitsauflagen und Zahlung einer Geldbuße) verbunden werden; Voraussetzung ist, dass sie durch ein Urteil auferlegt wurden."

6808 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 30.

Die Vereinbarung der Verpflichtung soll Vorrang haben vor deren Auferlegung durch Urteil. Angenommen wird, dass die Leistung eher erbracht wird, wenn deren Erfüllung mit einer Verfahrenseinstellung "belohnt" werde.[6809]
Vereinbart werden die Verpflichtungen, wenn deren Erfüllung geeignet und erforderlich erscheint, den geständigen (bzw. aufgrund eines Schuldspruchs für schuldig erklärten) Jugendlichen von erneuten Straftaten abzuhalten. Nach Abschluss der Vereinbarung stellt der Jugendrichter das Verfahren ein. Die Nichterfüllung soll nach Mehrheitsauffassung mit einer kurzen freiheitsentziehenden Sanktion durchsetzbar sein.
Kommt keine Vereinbarung zustande, kann der Jugendrichter die unter a) bis c) genannten Verpflichtungen sowie ein Fahrverbot durch Urteil auferlegen. Bei schuldhafter Nichterfüllung tritt an die Stelle der Leistung eine kurze freiheitsentziehende Sanktion - maximal 10 Tage bei Jugendlichen, maximal 20 Tage bei Heranwachsenden. [6810]

b) 2. DVJJ Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002

Diese Kommission orientierte sich bei ihrem Vorschlag ebenfalls am Vorrang ambulanter vor stationären Maßnahmen, an der Trennung zwischen sozialpädagogisch intendierten und repressiven Maßnahmen sowie der Aufgabe der Zweispurigkeit. Die verschiedenen ambulanten Rechtsfolgen sollten schärfer gegeneinander abgrenzt und besser auf das KJHG abgestimmt werden. Das künftige formelle Sanktionensystem soll bestehen aus

- Schuldspruch ohne weitere Sanktionierung,[6811]
- Schadenswiedergutmachung, die sich höchstens auf das erstrecken soll, worauf der Geschädigte nach zivilrechtlichen Maßstäben einen Anspruch erheben kann, und strikt zu trennen ist vom freiwilligen TOA,[6812]
- ambulanten Maßnahmen, und zwar
  - ambulanten sozialpädagogischen Maßnahmen, die bestehen können in
    - einerseits Leistungen nach KJHG (Angebote der Jugendsozialarbeit, der sozialen Gruppenarbeit, der Betreuungshilfe oder der Intensiven Sozialpädagogischen Einzelbetreuung sowie Weisungen) und
    - andererseits in den bisherigen Weisungen,[6813]
  - ambulanten medizinisch-therapeutischen Maßnahmen (heilerzieherische Behandlung, Entziehungskur),[6814]

6809 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 32.

6810 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 32, zustimmend hinsichtlich der Ersatzstrafe Dünkel 1996a, S. 612 f.

6811 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 248: "Das Jugendgericht stellt die Schuld des Jugendlichen im Urteil schuldig fest, ohne weitere Sanktionen zu verhängen, wenn dies zur Verdeutlichung des Unrechts ausreichend ist und weitere Maßnahmen nicht erforderlich sind."
Vorbild ist § 12 öJGG: "(1) Wäre wegen einer Jugendstraftat nur eine geringe Strafe zu verhängen, so hat das Gericht von einem Strafausspruch abzusehen, wenn anzunehmen ist, dass der Schuldspruch allein genügen werde, um den Rechtsbrecher von weiteren strafbaren Handlungen abzuhalten.
(2) Das Absehen vom Ausspruch einer Strafe ist im Urteil zu begründen und vertritt den Ausspruch über die Strafe (§ 260 Abs. 1 Z 3 StPO)."

6812 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 248.

6813 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 249.

6814 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 250.

    - ambulanten ahndenden Maßnahmen (Geldbuße zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung bis zur Höhe des doppelten Nettomonatseinkommens, Arbeitsleistungen bis zu einem Umfang von 80 Arbeitsstunden, Fahrverbot bis zu drei Monaten, wenn die Verurteilung auf einem Fehlverhalten im Straßenverkehr beruht).[6815]
- Entziehung der Fahrerlaubnis gem. §§ 69 ff. StGB als Kann-Vorschrift.[6816]
- Bewährungsstrafen,
    - entweder im Rahmen der Bewährung vor der Jugendstrafe,
    - oder der Strafaussetzung zur Bewährung bei Verurteilung zu einer Jugendstrafe bis zu drei Jahren bei obligatorischer Unterstellung unter einen Bewährungshelfer oder der Strafrestaussetzung,[6817]
- stationären Sanktionen, und zwar
    - als pädagogisch ausgestalteter Arrest mit einer Höchstdauer von zwei Wochen,[6818]
    - als Jugendstrafe, wenn „der Jugendliche eine vorsätzliche Straftat gegen das Leben oder ein anderes schwerstes Gewaltverbrechen gegen eine Person begangen hat oder der zum Zeitpunkt der Tat mindestens 16 Jahre alte Jugendliche wiederholt wegen anderer schwerer Straftaten verurteilt wurde, andere Maßnahmen sich bisher als erfolglos erwiesen haben und auch künftig zur Verhinderung vergleichbarer Taten nicht ausreichen“;[6819] bei Jugendlichen soll die Obergrenze fünf Jahre betragen,[6820]
    - als Unterbringungen in einem psychiatrischen Krankenhaus oder
    - als Unterbringungen in einer Entziehungsanstalt.[6821]

2. Eine Streichung von § 12 JGG war wiederholt gefordert worden.[6822] "Sobald ein individualpräventives Sanktionsbedürfnis über den Bereich der Diversions-Tauglichkeit hinaus-

---

6815 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 250 f. Die (inzwischen durch das "Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens" vom 17.08.2017, BGBl. I S. 3202, eingeführte) Erweiterung des Fahrverbots auf Straftaten ohne Zusammenhang mit dem Straßenverkehr ist umstritten. Gegen eine solche Erweiterung haben sich u.a. ausgesprochen der 64. DJT, Bd. II/1, S. N 114; aus dem jugendstrafrechtlichen Schrifttum u.a. Heinz 2008b, S. 55 f.; Köhne 2008, S. 372; Laubenthal 2002, S. 817; Ostendorf 2016c, Grdl. zu.§§ 5-8, Rdnr. 6; Streng 2002b, S. N 95; Streng 2004, S. 237; Streng 2016, Rdnr. 249, Anm. 8.

6816 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 252.

6817 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 256 ff.

6818 "Die Kommission spricht sich - mit knapper Mehrheit - für die Beibehaltung des Sanktionsinstrumentes des Arrestes aus. Sie misst ihm allerdings keine positive pädagogische Wirkung zu. Sie spricht sich für die Abschaffung des Kurz- und Freiheitsarrestes aus und dafür, die Verhängung des Arrestes von der vorherigen erfolglosen Durchführung ambulanter Maßnahmen abhängig zu machen“ (2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 252). Für die 14- und 15-Jährigen wird Jugendarrest ausgeschlossen.

6819 »Eine andere schwere Straftat liegt in der Regel vor, wenn der Angeklagte ein Verbrechen oder Vergehen begangen hat, das nach Allgemeinem Strafrecht mit einer im Mindestmaß erhöhten Strafe bedroht ist“ (2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 255).

6820 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 254 ff.

6821 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 259 f.

6822 Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 144 f.; Laubenthal 2002, S. 817; Streng 1994, S. 82 f.; Streng 2002b, S. N 74 f., N 105.

reicht, ist Erziehung bzw. Normbekräftigung im Zuständigkeitsbereich des Strafrechts zu leisten und den diesem Bereich eigenen Rechtsgarantien unterworfen."[6823] Der 64. DJT sprach sich mit großer Mehrheit dafür aus, Heimerziehung und Erziehungsbeistandschaft zugunsten einer neuen "Betreuungssanktion" entfallen zu lassen, "die von ambulanter Betreuung bis zu stationärer – aber nach außen weitgehend offener – Intensivbetreuung reicht und auch Betreuung in Tageszentren umfasst. Nur vorübergehend kann Intensivbetreuung in geschlossener Unterbringung vollzogen werden."[6824]

3. Von der in § 8 JGG eröffneten Möglichkeit eines „Maßnahmecocktails“ macht die Jugendkriminalrechtspflege in hohem Maße Gebrauch. Deshalb überrascht nicht, dass restriktivere Regelungen vorgeschlagen wurden, sei es die Begrenzung der Kombinationsmöglichkeit auf zwei Sanktionen,[6825] sei es das Verbot der Verbindung von sozialpädagogischen und ahndenden Maßnahmen, ausgenommen die Verbindung mit Bewährungsauflagen. [6826]

4. Die Gerichte verhängen die "vermeintlich »weichen« sozialpädagogischen Angebote vorwiegend gegenüber Jugendlichen …, die wegen eher bagatellhafter Delikte aufgefallen sind und bei denen nach den Kriterien des KJHG/SGB VIII kein Hilfebedarf besteht. Bei den tatsächlich leistungsbedürftigen Jugendlichen, deren Lebenslagen durch gravierende Probleme geprägt sind und die durch massive, z.T. gehäufte Delinquenz auffallen, werden sozialpädagogische Angebote hingegen allenfalls in Kombination mit eingriffsintensiveren Sanktionen verhängt."[6827] Deshalb wird vorgeschlagen, dass "zur Verbesserung der Fachlichkeit der Beteiligten … für alle Berufsgruppen fachliche Mindeststandards entwickelt und im Wege der Aus- und Fortbildung umgesetzt werden"[6828] sollten. Im JGG selbst sollte der Anwendungsbereich der NAM durch klare Kriterien, die sich an die "Mindeststandards" für die Anordnung und Durchführung der NAM[6829] anlehnen, eindeutiger als bisher geklärt werden.

5. Bei Kinder- und Jugendhilferecht einerseits, dem Jugendstrafrecht andererseits handelt es sich im deutschen Recht um Maßnahmesysteme, die unterschiedlichen Zwecken dienen und für die unterschiedliche Institutionen zuständig sind. Das Verhältnis von Jugendhilfe- und Jugendstrafrecht ist hinsichtlich der Umsetzung jugendgerichtlicher Rechtsfolgen ungeklärt, wobei im Hintergrund auch die Kostentragung eine Rolle spielt. Die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002 hat eine Regelung vorgeschlagen,

---

6823 Streng 2002b, S. N 105

6824 64. DJT, Bd. II/1, S. N 113. Streng (2002b, S. N 91), der diese Betreuungssanktion vorgeschlagen hat, stellte sich "halboffene Einrichtungen mit gut ausgestatteten Betreuungs- und Ausbildungsressourcen" vor. Hierin ließen sich eine "Betreuung in Tageszentren, also bei externem Wohnen - im Regelfall bei den Eltern -, … gut integrieren. Für Täter, die in der neuen Umgebung hoch flucht- oder rückfallgefährdet erscheinen, dürfte eine vorübergehende Vollstreckung in geschlossenen Abteilungen oder im Jugendstrafvollzug aber unvermeidbar sein." Ob damit letztlich nicht doch wieder eine geschlossene Unterbringung nur unter anderem Namen - stationäre Intensivbetreuung - auflebt, ist die große Frage.

6825 Streng 2002b, S. N 98, 107.

6826 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 247. Dieser Vorschlag fand auf dem 64. DJT keine Mehrheit (64. DJT, 64. DJT, Bd. II/1, S. N 113.

6827 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 249.

6828 Forum II, AK 7 des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 781).

6829 BAG Mindeststandards 2000.

wonach Arbeitsleistungen und TOA im Auftrag der Justiz ausgeführt werden mit der Folge, dass die Kosten hierfür bei der Justiz anfallen.[6830] Das vom BMJ erstellte, aber noch nicht in die parlamentarische Beratung eingebrachte Eckpunktepapier für ein 3. JGGÄndG enthielt Regelungen hinsichtlich einer Verbesserung von Kommunikation und Kooperation zwischen Jugend(gerichts-)hilfe und Jugendgericht sowie hinsichtlich der Verbindlichkeit des Vorschlags der JGH als auch einer Letztentscheidungskompetenz des Jugendgerichts.[6831]

6. Das Angebot an den sog. Neuen Ambulanten Maßnahmen darf nicht durch ungeklärte Kostenfragen beeinträchtigt werden. Eine grundsätzliche Regelung sollte deshalb zwischen den Länderjustizverwaltungen und den Kommunen getroffen werden.[6832]

7. Dass die Obergrenzen von Weisungen und Zuchtmitteln nicht gesetzlich bestimmt worden sind, ist rechtsstaatlich nicht akzeptabel[6833] und ist nicht selten der Grund für eine an sich nicht gewollte stationäre Sanktion in Form von Ungehorsamsarrest. Gleichwohl sieht die Bundesregierung "keinen dringenden Handlungsbedarf" und hält die in der Literatur genannten Obergrenzen "für nicht ausreichend diskutiert".[6834] Vorgeschlagen wurde schon oft eine Beschränkung auf 6 Monate bei einem sozialen Trainingskurs bzw. einer Betreuungsweisung,[6835] auf maximal 80 Arbeitsstunden bei Arbeitsweisung oder -auflage.[6836] Hinsichtlich der Geldbuße sollte das doppelte Nettomonatseinkommen eine Obergrenze sein.[6837]

6830 § 38 JGG sollte ergänzt werden um folgenden Absatz: "Soweit Leistungen nach SGB VIII durchgeführt werden sollen, setzt dies eine Entscheidung des Jugendamtes voraus. Leistungen der Jugendhilfe gewährt das Jugendamt nach Maßgabe des SGB VIII. Die Jugendhilfe führt sonstige ambulante Maßnahmen, insbesondere Arbeitsleistungen und Täter-Opfer-Ausgleich im Auftrage der Justiz durch. Vor der Entscheidung über eine derartige Maßnahme ist das Jugendamt stets zu hören. Das Jugendamt teilt der Staatsanwaltschaft oder dem Gericht das Ergebnis der Maßnahme und gravierende Zuwiderhandlungen mit" (2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 240). Sonnen (2014a, S. 418) hat vorgeschlagen, S. 3 zu ersetzen durch ""Er trägt die Kosten, soweit er die Voraussetzungen für die Leistungserbringung nach den Vorgaben des SGB VIII für gegeben hält. Die Jugendhilfe führt ambulante Maßnahmen, die nicht im SGB VIII vorgesehen sind, im Auftrag der Justiz und auf deren Kosten durch."

6831 Goerdeler 2009, S. 144 f.; Sommerfeld 2015, S. 863 ff.

6832 Ostendorf 2009c, S. 340 ff.; Ostendorf 2014b, S. 338 f.; Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 93. Widersprüchlich die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, die einerseits von der Ausführung ambulanter Maßnahmen "im Auftrag" der Justiz spricht mit der Konsequenz der Kostentragung durch die Justiz, andererseits es aber als Aufgabe der Länder ansieht, die Kommunen beim Ausbau und der Finanzierung eines flächendeckenden Angebots ambulanter Hilfen für junge Straffällige zu unterstützen (aaO., S. 240, 241). Dünkel 2014b, S. 298: "finanzielle Absicherung von konstruktiven Sanktionsmöglichkeiten des JGG wie Täter-Opfer Ausgleich, Betreuungsweisungen und Sozialen Trainingskursen."

6833 Ostendorf 2012, S. 438: "rechtsstaatliches Manko"; Ostendorf 2014b, S. 338.

6834 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 52.

6835 Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 9-12, Rdnr. 6; Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 192; BAG Mindeststandards 2000, S. 424: 3-6 Monate, generell für 3 Monate Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 147.

6836 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 250; BAG Mindeststandards 2000 S. 429; AK 1.6 des 26. DJGT (DVJJ 2006, S. 563); AK 4 des 27. DJGT (DVJJ 2008, S. 611). Für eine Obergrenze von maximal 60 Stunden haben sich Schaffstein et al. 2014, Rdnr. 341, für 120 Stunden haben sich AK V/3 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 739), 64. DJT, Bd. II/1, S. N 114; Albrecht, H.-J. 2002a, S. D

8. Ungehorsamsarrest (§§ 11 Abs. 3, 15 Abs. 3 JGG) wird offenbar relativ häufig verhängt. Umstritten ist, ob damit die Ursprungssanktion abgegolten ist oder weiterhin erfüllt werden muss; eine klarstellende Regelung als Ersatzsanktion wurde wiederholt gefordert.[6838] Vereinzelt wurde vorgeschlagen, nach österreichischem Vorbild auf den Ungehorsamsarrest gänzlich zu verzichten mit der Folge, dass die Nichterfüllung erst bei einer etwaigen erneuten Verurteilung zu prüfen ist. Begründet wird dies damit, dass es "nicht um die Weisungs- oder Auflagenerfüllung um ihrer selbst willen gehen (könne), sondern um die Förderung des Legalverhaltens. Scheitert diese, steht sowieso eine neue strafrechtliche Beurteilung an."[6839] Überwiegend wird aber an einem Zwangsmittel festgehalten, weil Maßnahmen, deren Nichterfüllung keine Konsequenzen hätten, nicht ernst genommen werden würden,[6840] teilweise wird eine Beschränkung auf ambulante Zuchtmittel erwogen.[6841] Vorgeschlagen wurde ferner eine klarstellende und restriktivere Regelung, die es ermöglicht, auf die zwangsweise Durchsetzung zu verzichten, wenn keine weiteren Straftaten zu erwarten sind.[6842] Für Beibehaltung, aber Umbenennung in Ersatzarrest mit einer Mindestdauer von zwei Tagen und für klarere und restriktivere Regelung der Verhängung hat sich auch der 64. DJT ausgesprochen.[6843] Im Hinblick auf die oft nur formelhafte Begründung hat Dünkel eine Einschränkung der Anordnungsvoraussetzungen dahingehend empfohlen, "dass der Jugendrichter in dem Beschluss eine ausführliche Begründung liefern und darlegen muss, dass andere Maßnahmen (z.B. die Änderung von Weisungen) ernsthaft geprüft wurden. Auch sollte eine Anhörung des Jugendlichen oder Heranwachsenden verbindlich sein."[6844]

147, Dünkel 2014b, S. 297 (für Jugendliche, bei Heranwachsenden 240 Stunden) ausgesprochen. Aus dem Vergleich zum Jugendarrest will Trenczek ableiten, dass "die Arbeitsauflagen nach 15 JGG maximal 8 Wochen oder 240 Stunden dauern dürfen, im Rahmen von §§ 45 Abs. 3 und 47 JGG sind sie auf maximal zwei Wochen oder 60 Stunden zu beschränken" (Trenczek 2009b, S. 358).

6837 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 250; 64. DJT, Bd. II/1, S. N 114. Für die Festlegung einer Obergrenze sah dagegen AK V/3 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 740) keinen Bedarf.

6838 Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 329.

6839 Frehsee 1990, S. 327.

6840 Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 148, der einen "Erzwingungsarrest" beibehalten will.

6841 Dünkel 1996a, S. 612. "Der sogenannte Ungehorsamsarrest ist bezogen auf Erziehungsmaßregeln gleichfalls zu streichen. Die Erfahrungen vor 1940 sowie aktuelle Erhebungen … in Deutschland und der Vergleich mit dem Ausland zeigen, dass ein Jugendstrafrecht auch ohne derartige Zwangsmittel auskommen kann, ohne deshalb unglaubwürdig oder ineffizient zu werden. Eine Ausnahme kann allenfalls für die in einem zukünftigen Jugendstrafrecht als Auflagen vorzusehenden Sanktionen der Geldbuße bzw. der Gemeinnützigen Arbeit gelten, bei denen eine Ersatzhaft von kurzer Dauer (maximal 10 Tage bei Jugendlichen, 20 Tage bei Heranwachsenden im Falle einer Höchstzahl von 60 bzw. 120 Arbeitsstunden) in Betracht zu ziehen ist."

6842 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 251 f.: "(1) Kommt der Jugendliche Anordnungen nach §§ 10 bis 12 schuldhaft nicht nach, so kann die bestimmte Maßnahme geändert oder Ersatzarrest verhängt werden, wenn eine Belehrung über die Folgen schuldhafter Zuwiderhandlung erfolgt war.
(2) Der Richter sieht von der Vollstreckung des Ersatzarrestes ab, wenn der Jugendliche nach Verhängung des Arrests der Maßnahme nachkommt oder wenn die Vollstreckung aus anderen Gründen nicht notwendig ist.
(3) Mit der Vollstreckung des Ersatzarrestes ist die ursprünglich bestimmte Maßnahme erledigt.
(4) Der Ersatzarrest beträgt mindestens zwei Tage und höchstens zwei Wochen."

6843 64. DJT, Bd. II/1, S. N 115.

6844 Dünkel 2014b, S. 296.

9. Die Einschränkung der Rechtsmittelmöglichkeit (§ 55 Abs. 1 JGG)[6845] führt zu einer vielfach als rechtsstaatswidrig bewerteten Ungleichbehandlung von Jugendlichen/Heranwachsenden im Vergleich zu Erwachsenen und steht damit in Widerspruch zu Nr. 13 der Europäische Grundsätze für die von Sanktionen oder Maßnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter/Straftäterinnen (Rec2008/11).[6846] In ihrem 2015 vorgelegten Abschlussbericht hat die vom BMJV eingesetzte "Expertenkommission zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des allgemeinen Strafverfahrens und des jugendgerichtlichen Verfahrens" darauf hingewiesen, dass "in vielen Fällen im Jugendstrafrecht kein Rechtsmittel gegen Auswahl und Umfang der verhängten Maßnahme zur Verfügung steht",[6847] weil der von Strafverteidigern gewählte Umweg, das gesamte Urteil anzufechten, häufig als Umgehung von § 55 Abs. 1 JGG angesehen werde. Die Unanfechtbarkeit begegne "grundlegenden rechtsstaatlichen Bedenken. Zudem ist sie mit den Vorgaben aus mehreren internationalen Übereinkommen wohl kaum in Einklang zu bringen. Nach Artikel 7.1 der Mindestgrundsätze für die Jugendgerichtsbarkeit der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1985 (»Beijing-Grundsätze«) haben Jugendliche »das Recht, die Entscheidung durch eine höhere Instanz nachprüfen zu lassen«. Gleiches ergibt sich aus Artikel 14 Absatz 5 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte sowie aus Artikel 40 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer V des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes. Vor diesem Hintergrund sollte die Streichung oder Änderung des § 55 Absatz 1 JGG geprüft werden."[6848] Von den jugendstrafrechtlichen Fachverbänden wird

6845 Die Einschränkung der Rechtsmittelmöglichkeit im RJGG 1943 (zur Einschränkung im JGG 1923 vgl. § 35) wurde von Kümmerlein (1944, S. 21 f.) damit begründet, im Strafverfahren trete dem Jugendlichen "die Staatsautorität sinnfällig vor Augen. Diese Tatsache muß erziehlich ausgewertet, insbesondere muß alles vermieden werden, was diese Autorität in den Augen des Jugendlichen als zweifelhaft erscheinen lassen kann. … Es bedeutete z. B. früher sicherlich einen Autoritätsverlust des Richters, wenn er einem Jugendlichen im Anschluß an die Urteilsverkündung erklären mußte, daß er das soeben gesprochene Urteil mit Rechtsmitteln anfechten könne. Die Zulässigkeit der Urteilsanfechtung hat daher durch das neue Gesetz (§ 40) erhebliche Einschränkungen erfahren."

6846 Vgl. Fn. 6694.

6847 Expertenkommission 2015, S. 174.

6848 Expertenkommission 2015, S. 174. Eingehend Ostendorf 2016a, Schatz, in Diemer et al. 2015, § 55 Rdnr. 4, ferner Bartsch 2016, S. 115 f.; unklar Eisenberg 2018, § 55 Rdnr. 33 (einschränkenden Bestrebungen wird trotz Bedenken "zuzustimmen" sein). Die 87. Konferenz der Justizministerinnen und -minister hat es auf ihrer Frühjahrstagung 2016 begrüßt, dass das BMJV wegen der von der Expertenkommission geäußerten Bedenken eine Reform der Rechtsmittelbeschränkung des § 55 Absatz 1 JGG prüft. A.A. Schatz, in Diemer et al. 2015, § 55, Rdnr. 6, der die Einschränkung des Instanzenzuges durch die erzieherische Zielsetzung des Jugendstrafverfahrens für legitimiert hält. Nachdem der Vorbehalt zur UN-Kinderrechtskonvention zurückgenommen worden sei, sei aber die Vereinbarkeit der Beschränkung des § 55 Abs. 1 JGG mit dieser Konvention „zweifelhaft geworden“ (Schatz, in Diemer et al. 2015, § 55 Rdnr. 8).

diese Streichung schon seit Jahren gefordert,[6849] zumindest sollte die Unanfechtbarkeit auf ambulante Sanktionen begrenzt werden.[6850]

Die offenbar europaweit einmalige Einschränkung des Rechtswegs[6851] (§ 55 Abs. 2 JGG)[6852] stellt ebenfalls eine Ungleichbehandlung dar, die gegen das Schlechterstellungsverbot von Nr. 13 der Rec2008/11 verstößt.[6853]

7.1.4.3 Handlungsempfehlungen

1. Die Erhebungsmerkmale der StVerfStat sind an die jeweiligen gesetzlichen Änderungen anzupassen. Der Gesetzgeber muss kontrollieren (wollen und können), ob und inwieweit die Praxis seine Gesetzesreformen umsetzt. Dass die Änderungen durch das 1. JGGÄndG nicht zu einer Erweiterung der Erhebungsmerkmale der StVerfStat führten, beruht letztlich auf dem Fehlen eines Strafrechtspflegestatistikgesetzes.

2. Durch regelmäßige Begleitforschung sind Quantität und Qualität der ambulanten Sanktionen festzustellen und zu prüfen, ob und inwieweit die gesetzgeberischen Ziele erreicht bzw. verfehlt werden, welche unerwünschten oder unbeabsichtigten Nebenfolgen aufgetreten und worin etwaige Umsetzungsschwierigkeiten begründet sind.

3. Die Trennung von Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln ist zugunsten einer einheitlichen Kategorie spezialpräventiver Maßnahmen aufzugeben. Entsprechend dem jugendstrafrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz haben eine freiwillige Konfliktregelung und Leistungen der Jugendhilfe Vorrang vor jugendstrafrechtlichen Sanktionen. Für die Neuregelung der formellen ambulanten Sanktionen sollten die Vorschläge der beiden Reformkommissionen der DVJJ von 1992 und 2002 berücksichtigt werden. Sie entwickeln das gegenwärtige, auf der Trias von Erziehungsgedanke, Schuldgedanke und Verhältnismäßigkeitsprinzip beruhende Jugendstrafrecht folgerichtig weiter, setzen jugendstrafrechtliche Grundsätze konsequent um und berücksichtigen den empirisch gesicherten Stand kriminologischen Wissens sowohl zu Jugendkriminalität als auch zur Wirkungsforschung.

6849 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 24: "Es ist unvertretbar, dass beispielsweise geständige Jugendliche/Heranwachsende nicht einmal gegen eine freiheitsentziehende Sanktion wie einen vierwöchigen Dauerarrest ein Rechtsmittel einlegen können, ebensowenig wie es die Staatsanwaltschaft zu ihren Gunsten tun kann". Für eine Streichung auch Dünkel 2014b, S. 296; Ostendorf 2012, S. 438; Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. .167; Spiess 2015a, S. 439 f. Auf dem 24. DJT wurde ein Antrag, das Rechtsmittelsystem des allgemeinen Strafverfahrens vollständig in das Jugendstrafverfahren zu übernehmen, bei Stimmengleichheit abgelehnt.

6850 Ostendorf 2016c, Grdl. zu.§§ 55-56, Rdnr. 6: "Wenn überhaupt eine inhaltliche Rechtsmittelbeschränkung weiterhin für notwendig angesehen wird, so sollte diese nur für ambulante Sanktionen gelten; sofern dort keine Höchstgrenzen gesetzgeberisch aufgestellt werden, müssen darüber hinaus auch ambulante Sanktionen, die über ein bestimmtes Maß hinausgehen (z.B. Geldbußen über das monatliche Einkommen hinaus), anfechtbar bleiben. Dies gilt insbesondere für den Arrest."

6851 Dünkel 2014b, S. 296.

6852 Sieverts (1952, S. 331) zufolge waren es prozessökonomische Gesichtspunkte, die im JGG 1953 zu dieser Einschränkung führten. Der Geschäftsumfang des BGH sollte verringert werden.

6853 Für „grundsätzlich legitim“ hält Schatz (in: Diemer et al. 2015, § 55 Rdnr. 8) § 55 Abs. 2 JGG, die „Herausnahme aller Zuchtmittel“ sei indes „bedenklich“. Der Jugendarrest sollte stets vollständig überprüfbar sein.

4. Solange die verschiedenen ambulanten Rechtsfolgen nicht schärfer voneinander abgegrenzt sind, ist die Kopplungserlaubnis (§ 8 JGG) deutlich restriktiver zu fassen. Erziehungsmaßregeln sollten nur mit Bewährungsauflagen verbunden werden können. Durch die Verbindung mit Zuchtmitteln werden Erziehungsmaßregeln mit helfendem oder stützendem Charakter entwertet und von den Jugendlichen nur noch als Teil der Übelszufügung wahrgenommen. Der Versuch, die ahndende Sanktion durch eine "erzieherische" Maßnahme zu relativieren, übersieht, dass auch Erziehungsmaßregeln Belastungen sind.[6854]

5. Die bei den Neuen Ambulanten Maßnahmen festgestellte Zielgruppenverfehlung bedarf der Korrektur. Bis durch eine Reform die verschiedenen Reaktionen schärfer voneinander abgegrenzt sind, sollten zumindest in bundeseinheitlichen Richtlinien fachliche Mindeststandards formuliert werden, deren Umsetzung durch Aus- und Fortbildung gefördert werden sollte. An der Erst- und Weiterentwicklung entsprechender Mindeststandards sollten die Fachverbände der jeweiligen Berufsgruppen beteiligt werden.

6. Hinsichtlich des Verhältnisses von Jugendhilfe und Jugendstrafrecht besteht Regelungsbedarf. Die Finanzierung der nicht von der Justiz vollzogenen erzieherischen Maßnahmen ist zeitnah zu klären.

7. Rechtsstaatlich geboten ist die Festlegung von Obergrenzen von Weisungen und Zuchtmitteln. Den Vorschlägen, die eine Begrenzung von sozialen Trainingskursen bzw. von Betreuungsweisungen auf 3 Monate vorsehen, Arbeitsleistungen auf maximal 80 Arbeitsstunden und Geldbußen auf das doppelte Nettomonatseinkommen begrenzen wollen, kann zugestimmt werden.

8. Ungehorsamsarrest sollte, dem österreichischen Vorbild folgen, abgeschafft werden. Es sollten stattdessen alternative Weisungen/Auflagen angeordnet werden. Bei erneuter Straffälligkeit kann die Nichterfüllung von Weisungen/Auflagen berücksichtigt werden. Hilfsweise, für den Fall der Nichtabschaffung, sollte die Anordnung von Ungehorsamsarrest nur dann erfolgen, wenn dies erforderlich ist, um den Jugendlichen von weiteren Straftaten abzuhalten. Bei Beibehaltung des Ungehorsamsarrestes sollte gesetzlich geklärt werden, dass es sich um eine Ersatzsanktion handelt; ferner sollte die Höchstdauer auf maximal zwei Wochen reduziert werden.

9. § 55 Abs. 1 JGG ist zu streichen. Die Einschränkung ist rechtsstaatlich nicht vertretbar, sie läuft, wie die "Expertenkommission zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des allgemeinen Strafverfahrens und des jugendgerichtlichen Verfahrens" ausgeführt hat, internationalen Vereinbarungen zuwider und widerspricht auch Art. 19 der Richtlinie (EU) 2016/800 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder,[6855] die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind. Art. 19 dieser Richtlinie bestimmt: "Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Kindern, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind, und Kindern, die gesuchte Personen sind, bei

---

6854 Als "widersprüchlich" bezeichnet es Eisenberg (2018, § 8, Rdnr. 2), "Rechtsfolgen mit zumindest teilweise entgegenstehender Zielsetzung wie Legitimation gleichzeitig anzuwenden."

6855 Kinder i.S. der Richtlinie sind Personen, die im jeweiligen Verfahrenszeitpunkt unter 18 Jahre alt sind (Art. 3 Nr. 1). Zu den Voraussetzungen für die Anwendung auf Heranwachsende vgl. Gründe Nr. 11 und 12.

Verletzung ihrer Rechte nach dieser Richtlinie ein wirksamer Rechtsbehelf nach nationalem Recht zusteht." § 55 Abs. 1 JGG ist aber kein "wirksamer Rechtsbehelf" i.S. der Richtlinie. Der nunmehr vorgelegte Referentenentwurf "Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren" vom 11. Oktober 2018 will deshalb die Rechtsmittelbeschränkung des § 55 Absatz 1 JGG zumindest lockern.[6856] Es geht aber nicht weit genug. Das vorgesehene Rechtsmittel der sofortigen Beschwerde führt zu einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren ohne mündliche Anhörung der Betroffenen (§ 309 StPO). "Eine Entscheidung über die Auswahl von Erziehungsmaßregeln bzw. Zuchtmitteln allerdings bedarf in aller Regel – soll sie im Sinne des Erziehungsgedankens getroffen werden – einer Anhörung der Beteiligten einschließlich der JGH/JuhiS. Einen besseren Raum für die sachliche Auseinandersetzung bietet die Berufung."[6857]

§ 55 Abs. 2 JGG ist eine Benachteiligung gegenüber Erwachsenen,[6858] die aufgehoben werden sollte.

9. Das inzwischen eingeführte Fahrverbot bei Straftaten, die nicht im Zusammenhang mit dem Führen eines Kraftfahrzeuges stehen, ist abzulehnen.[6859] Eine gerechte Sanktionsbemessung ist bei dieser Maßnahme schwierig bis unmöglich. Je nach beruflicher Tätigkeit, Lage des Wohnorts und Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel fallen die Wirkungen der Sanktion individuell höchst unterschiedlich aus. Wer kein Fahrerlaubnis und kein Fahrzeug hat, kann nicht durch ein Fahrverbot bestraft werden. Setzt man gegen ihn deshalb härtere Sanktionen ein, entstehen kaum egalisierbare Ungleichheiten.

10. Nirgends ist der defizitäre Stand der Wirkungsforschung augenscheinlicher als im Bereich der formellen ambulanten Sanktionen nach JGG. Keine der Sanktionen ist empirisch hinsichtlich ihrer Wirkung und Effektstärke methodisch valide geprüft. Wirkungsforschung ist nachhaltig zu fördern; die hierfür benötigten finanziellen und personellen Ressourcen sind bereit zu stellen.

6856 § 55 Abs. 1 JGG soll danach lauten: "1 Gegen eine Entscheidung, in der lediglich Erziehungsmaßregeln oder Zuchtmittel angeordnet oder die Auswahl und Anordnung von Erziehungsmaßregeln dem Familiengericht überlassen sind, ist nur die sofortige Beschwerde zulässig, wenn die Entscheidung nur wegen des Umfangs der Maßnahmen oder deshalb angefochten wird, weil andere oder weitere Erziehungsmaßregeln oder Zuchtmittel hätten angeordnet werden sollen oder weil die Auswahl und Anordnung der Erziehungsmaßregeln dem Familiengericht überlassen worden sind. Satz 1 gilt nicht, wenn das Jugendgericht angeordnet hat, Hilfe zur Erziehung nach § 12 Nr. 2 in Anspruch zu nehmen.

6857 Stellungnahmen der DVJJ (2018, S. 7) zum Referentenentwurf "Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren" vom 11.10.2018. Für eine Berufungsmöglichkeit ebenfalls der Deutsche Anwaltverein (Stellungnahme 2018, S. 17), die Strafverteidigervereinigungen (2018, S. 2), die Bundesrechtsanwaltskammer (2018, S. 4), der Republikanische Anwältinnen- und Anwältevereins (2018, S. 11). A.A. der Deutsche Richterbund (Stellungnahme 2018, S. 8), der eine Lockerung der Rechtsmittelbeschränkung des § 55 Abs. 1 JGG ablehnt.

6858 Stellungnahme des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins zum Referentenentwurf "Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren" vom 11.10.2018 (2018, S. 11 f.).

6859 64. DJT, Bd. II/1, S. N 114; Köhne 2008, S. 372; Laubenthal 2002, S. 817.

7.1.5 Stationäre Sanktionen nach JGG

7.1.5.1 Jugendarrest

7.1.5.1.1 Forschungsstand

Der Jugendarrest gehört zu den "Stiefkindern" der amtlichen Strafrechtspflegestatistiken.[6860] In der StVerfStat wird lediglich über die Verurteilung zu den vier Jugendarrestarten informiert, aber nicht zu deren Dauer. Zur Anordnung von Ungehorsamsarrest gem. §§ 11 Abs. 3, 15 Abs. 3 JGG sowie zum Jugendarrestvollzug gibt es keine strafrechtspflegestatistischen Daten.

Einige zeitlich und regional beschränkte (und deshalb nicht verallgemeinerungsfähige) empirische Untersuchungen geben Anhaltspunkte in diesen statistisch nicht erfassten Bereichen.[6861] Danach entsprechen die Lebenslagen von Jugendarrestanten nicht dem Bild des "gutgearteten" Jugendlichen. Es handelt sich vielmehr überwiegend um ältere Jugendliche und Heranwachsende mit multiplen Schwierigkeiten. Diese Risiko- und Belastungsfaktoren sind durch den Arrestvollzug bei häufig wechselnden Gruppenzusammensetzungen kaum zu ändern. 1992 warnte bereits die DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts gegen das "verführerische Image von Erziehung und Pädagogik",[6862] das dem Jugendarrest anhafte und formulierte ihre skeptische Einschätzung: "Die Probleme der stark gefährdeten Jugendlichen und Heranwachsenden dürften sich dadurch, dass man sie etwa sechs bis zehn Monate nach der Tat für einige Tage oder Wochen hinter Gitter bringt, nicht verringern, sondern eher vergrößern."[6863] Sie sprach sich deshalb mehrheitlich für die Streichung des Jugendarrestes aus. Die Jugendarrestanstalten sollten künftig für einen "regionalisierten offenen Jugendstrafvollzug" sowie für den an Stelle einer nicht erfüllten "Verpflichtung" tretenden kurzen Freiheitsentzug genutzt werden.

Die Erwartung des Gesetzgebers des 1. JGGÄndG 1990, die Neuen Ambulanten Maßnahmen (NAM) könnten den Jugendarrest weitgehend ersetzen, hat sich nicht erfüllt. Erwartungswidrig stieg der Anteil stationärer Sanktionen nach 1990 von 22 % auf 26 % (2006) an, weil sowohl Jugendarrest als auch (unbedingte) Jugendstrafe (absolut wie relativ) zunahmen. Seither werden diese Sanktionen wieder (absolut wie relativ) seltener verhängt (vgl. **Schaubild 354**).

Zwischen den Ländern bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Gebrauchs freiheitsentziehender Sanktionen, insbesondere hinsichtlich des Jugendarrestes. Diese Unterschiede weisen keinen Zusammenhang auf mit der unterschiedlichen Handhabung der Diversionsmöglichkeiten des JGG. Wie eine Sonderauswertung der StVerfStat für Jugendliche zeigt, die wegen gefährlicher Körperverletzung verurteilt worden waren, reichte die Spannweite der zu Jugendstrafe oder Jugendarrest verurteilten Jugendlichen

---

6860 Vgl. oben VI., 7.7.1.3

6861 Vgl. oben VI., 7.7.1.2

6862 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 34.

6863 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 34.

2015 von 19 % (Bremen) bis 68 % (Bayern; Saarland) (vgl. **Schaubild 371**). Selbst wenn nur die Internierungsraten (Jugendarrest und unbedingte Jugendstrafe) berücksichtigt werden, verringert sich die Spannweite nicht – sie reicht von 10 % (Bremen) bis 63 % (Saarland). Für Raub (vgl. **Schaubild 372**) bzw. für Einbruchsdiebstahl (vgl. **Schaubild 373**) durchgeführte Sonderauswertungen bestätigen diese Befunde, die in diesem Ausmaß nicht durch Tat- oder Tätermerkmale erklärbar sind. Es handelt sich vielmehr um - über die Zeit hinweg - stabile, regionale Unterschiede der Sanktionierungspraxis.

Wie häufig der 2012 eingeführte Warnschussarrest verhängt wird, ist nicht genau ermittelbar. Die verschiedenen Quellen - Akten, Bundeszentralregister, StVerfStat - weisen, wie die Evaluationsstudie von Klatt et al.[6864] ergeben hat, jeweils abweichende Werte auf. Nach den bisherigen Evaluationen wird von Warnschussarrest regional unterschiedlich Gebrauch gemacht, und zwar wird er dort besonders häufig angeordnet, wo insgesamt häufiger freiheitsentziehende Sanktionen verhängt werden. § 16a JGG ist also vornehmlich ein zusätzliches Instrument zu den bereits bestehenden freiheitsentziehenden Sanktionen. Dem entspricht, dass die Praxis keine eindeutige Zielgruppe erkennen und dokumentieren kann. In der Evaluationsstudie wiesen die zu einem Warnschussarrest Verurteilten keine wesentlichen Unterschiede auf im Vergleich zu den zu einer bedingten Jugendstrafe Verurteilten. Dass eine Begründung, weshalb welche der Anordnungsgründe von § 16a JGG in Betracht kommen, sich zumeist in der Wiedergabe des Gesetzeswortlauts erschöpfte, entspricht Befunden aus anderen Bereichen, z.B. hinsichtlich § 3 JGG[6865], der Untersuchungshaftgründe[6866] oder der "schädlicher Neigungen".[6867] Überraschend ist freilich, dass zwar häufig die "nachdrückliche erzieherische Einwirkung" genannt wurde, aber mehr als der Hälfte der befragten Richter sich über das Behandlungskonzept der Jugendarrestanstalten nur teilweise oder sogar ungenügend informiert fühlte. Ob ein Zusammenhang mit der Sanktionierungspraxis bei Warnschussarrest und dem Grad der Informiertheit bestand, wurde indes in der Studie offenbar nicht geprüft.

Zur spezialpräventiven Wirkung von Jugendarrest gibt es in Deutschland keine methodisch valide Studie. Die vier Legalbewährungsstudien[6868] zeigen, dass die Rückfallwahrscheinlichkeit nach Jugendarrest höher ist als nach ambulanten Sanktionen, und zwar insbesondere auch nach zur Bewährung ausgesetzter Jugendstrafe (vgl. Tab**elle 167**). Die gelegentlich vertretene Annahme, Jugendarrest ändere die Einstellung zu Moral und Recht, konnte empirisch in einer, allerdings auf eine Jugendarrestanstalt beschränkten Studie nicht bestätigt werden.[6869] Die Untersuchung im Jugendstrafvollzug von Greve/Hosser zeigte, dass bei einem Teil der Gefangenen die Entwicklung der normativen Orientierung stagnierte, bei einem anderen Teil entwickelte sie sich negativ, eine dritte Gruppe wies dagegen eine positive Entwicklung auf.[6870] Notwendig und aussichtsreich ist demnach eine differenzierte Gestaltung des Vollzugsverlaufs.

6864 Vgl. oben VI., 7.7.1.5.3.2.
6865 Vgl. oben VI., 2.3.1.
6866 Vgl. oben VI., 4.4.2
6867 Vgl. oben VI., 10.4.6, 10.4.10
6868 Vgl. oben VII., 4.8.1.1.1
6869 Vgl. oben VII., 4.8.1.1.1
6870 Vgl. oben VII., 4.8.2.7.2

Das soziale Training im Jugendarrest zeigt nach den vorliegenden Studien keinen signifikanten Einfluss auf die Legalbewährung der Arrestanten. Untersuchungen zur Legalbewährung nach Warnschussarrest (§ 16a JGG) ergaben zwar tendenziell eine etwas geringere Rückfallrate gegenüber einer vergleichbaren, zu bedingter Jugendstrafe verurteilten Gruppe, die Unterschiede waren aber statistisch nicht signifikant. Empirisch gibt es deshalb keinen Grund für ein Mehr an Freiheitsentzug.

Meta-Analysen, die sich vor allem auf US-amerikanische Studien stützen, kommen einheitlich und eindeutig zum Ergebnis, dass Programme, die auf spezialpräventive Abschreckung setzen, sei es durch kurzen Freiheitsentzug (shock probation), durch längere, mit militärischem Drill verbundene Internierung (boot camps) oder in Form von Gefängnisbesuchsprogrammen (scared straight) nicht die erwünschten Effekte aufweisen, sie sind vielmehr häufig sogar kontraproduktiv.[6871] Deshalb ist die Annahme begründet, dass "weder aus pädagogischer noch aus kriminologischer Sicht … positive Wirkungen des Jugendarrests zu erwarten" sind.[6872]

7.1.5.1.2 Reformvorschläge

1. Jugendarrest werden verschiedene Ziele zugeschrieben, deren Erreichung unter den gegebenen Bedingungen unmöglich ist. "Die Idee der Ehrenstrafe ist nicht mehr zeitgemäß, die Abschreckungsfunktion ist allenfalls bei leichter beeindruckbaren jungen Menschen zu erreichen, die wahrscheinlich auch auf andere Weise ansprechbar sind, nachhaltige pädagogische Einwirkung in maximal vier Wochen erwartet auch bei intensiven diesbezüglichen Bemühungen niemand wirklich."[6873] Die unterstellte Abschreckung schlägt sich jedenfalls nicht in niedrigen Rückfallraten nieder; statt abzuschrecken nimmt der Arrest der Jugendstrafe den Schrecken. "Besinnung" und Übernahme von Tatverantwortung finden nicht bzw. kaum statt.[6874]

Die Zielgruppe, die sog. "arrestgeeigneten" Jugendlichen/Heranwachsenden, lässt sich im Jugendarrestvollzug nicht feststellen.[6875] Es gibt bislang auch keine Kriterien, mit denen diese Gruppe prognostisch gebildet werden könnte. "Es geht somit nicht um die Frage, wer für de Arrest tauglich ist, sondern ob überhaupt Arrest für Jugendliche und Heranwachsende tauglich ist."[6876]

Eine spezialpräventive Überlegenheit von Jugendarrest gegenüber formellen ambulanten Sanktionen konnte bisher empirisch nicht bestätigt werden. In sämtlichen Legalbewäh-

---

6871 Cullen/Smith 2011, S. 166.

6872 AK 5 des 29. DJGT (DVJJ 2015, S. 759).

6873 Höynck 2014, S. 141.

6874 Schumann 2014.

6875 Die Legitimierung von Jugendarrest mit dem Hinweis, es könne Jugendliche und Taten geben, "für die JA geeignet und in der Lage sein könnte, härtere Maßnahmen zu vermeiden" (Brunner/Dölling 2018, § 16, Rdnr. 8), ist "untauglich", so lange keine Kriterien benannt werden könnten, nach denen diese Jugendlichen prognostisch erkannt werden können. Ebenso Eisenberg 2018, § 16 Rdnr. 20: Es "fehlt an methodisch verlässlichen Möglichkeiten der Definition, Abgrenzung und Erhebung" hinsichtlich arrestungeeigneter Personen.

6876 Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 13-16a, Rdnr. 9.

rungsstudien war die Rückfallrate nach Jugendarrest höher als nach formellen ambulanten Sanktionen, selbst bei der nach Auffassung der Richter wegen schädlicher Neigungen stärker rückfallgefährdeten Gruppe, deren Jugendstrafe zur Bewährung ausgesetzt worden war.

Deshalb wurde wiederholt gefordert, Jugendarrest als "schädlich" abzuschaffen.[6877] Die Gefahr dieser Lösung wird darin gesehen, dass an die Stelle des Dauerarrestes eine kurze Jugendstrafe treten könnte.

Sollte Jugendarrest nicht abgeschafft werden, wurden häufig jedenfalls dessen Einschränkung und inhaltliche Reform gefordert. Abgeschafft werden sollten dessen kurzfristige Formen; zulässig sein sollte nur Dauerarrest von mindestens 7 Tagen bis maximal 28 Tagen.[6878]

Obwohl es für den Jugendarrest nach Auffassung der 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission keine definierbare Zielgruppe gebe und der Nachweis seiner spezialpräventiven Geeignetheit nicht geführt werden könne, hält sie wegen des Mangels an Alternativen und einem diffusen Strafbedürfnis sowohl der Verfahrensbeteiligten als auch der Öffentlichkeit zwar grundsätzlich am Jugendarrest fest, bejaht aber die Notwendigkeit der Reform. Die Schwelle für die Arrestverhängung soll höher gelegt, die Dauer auf mindestens eine Woche und höchstens zwei Wochen begrenzt, der Vollzug pädagogisch ausgestaltet,[6879]

6877 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 33 f.; Forum II, AK4 des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 776); Arbeiterwohlfahrt 1993, S. 21; Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 148; Albrecht, P.-A. 2000, S. 225; Dünkel 1992b, S. 31; Dünkel 1996a, S. 612; Dünkel 2002e, S. 92; Dünkel 2014b, S. 298; Eisenberg 1984, S. 25; Jung, H. 1992, S. 192; Papendorf 2011, S. 579; Schumann 1986b, S. 368; Schumann 1986c, S. 381, Schumann 1987, S. 412. Zumindest "perspektivisch" hat AK 5 des 29. DJGT (DVJJ 2015, S. 759) die Abschaffung gefordert.
Gegen eine Streichung des Jugendarrestes haben sich dagegen Landau (2002, S. N 53 f.), Streng (2002b, S. N 92) sowie der 64. DJT selbst (64. DJT, Bd. II/1, S. N 115) ausgesprochen. "Dahinter steht wohl die von Dölling zum Ausdruck gebrachte Überlegung, dass es in der Praxis doch nicht wenige Fälle gebe, in denen sich die Hinentwicklung zu einer kriminellen Karriere abzeichne und mehrfache Versuche mit ambulanten Maßnahmen gescheitert seien. Hier könne der Jugendarrest noch eine Zwischenstufe vor der Jugendstrafe sein, müsse aber besser als bisher sozialpädagogisch ausgestaltet werden" (Schöch 2003, S. 304).

6878 AK V/3 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 740); Dünkel 2014b, S. 298. Diese Variante wurde vom 64. DJT abgelehnt (64. DJT, Bd. II/1, S. N 116).

6879 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 253 f.:
"§ 16 Jugendarrest
(1) Der Jugendarrest beträgt mindestens eine Woche und höchstens zwei Wochen.
(2) Vor der Anordnung des Jugendarrests sind die Möglichkeiten ambulanter Maßnahmen auszuschöpfen.
§ 90 Jugendarrest
(1) Der Jugendarrest ist in speziellen Arrestanstalten zu vollstrecken. Diese dürfen nicht innerhalb einer JVA gelegen sein.
(2) Im Tagesablauf ist größtmögliche Selbständigkeit zu gewährleisten.
(3) Ausgang und Freigang sind zu ermöglichen, insbesondere um den Schulbesuch zu gewährleisten und bestehende Arbeits- und Ausbildungsverhältnisse aufrecht zu erhalten.
(4) Die Beratung und Betreuung durch sozialpädagogisch qualifiziertes Fachpersonal ist zu gewährleisten."

seine Verhängung bei 14- und 15-Jährigen unzulässig sein.[6880]

Schließlich wird auch vorgeschlagen, wegen der "wichtige(n) und eigentlich unersetzliche(n) Funktion" des Jugendarrestes als Ungehorsamsarrest und als Alternative zur Verhängung kurzer Jugendstrafen[6881] lediglich den Dauerarrest beizubehalten. Für diesen Fall sollte der Dauerarrest zu einem "stationären sozialen Trainingskurs" ausgebaut werden.[6882]

2. Die sozialpädagogische Ausgestaltung des Arrestvollzugs wurde wiederholt gefordert: "Solange die Abschaffung des Jugendarrests politisch nicht umsetzbar ist, aber jährlich viele tausend junge Menschen davon betroffen sind, muss der Jugendarrest durch die Einführung bzw. den Ausbau kurzzeitpädagogischer Konzepte umgestaltet werden. Dazu müssen an jugendpädagogischen und -psychologischen Standards orientierte ausreichende sachliche, räumliche und personelle Ressourcen vorgehalten werden. Dazu gehören auch ein verbindlicher Stellenschlüssel und entsprechend qualifiziertes Personal. Regelmäßige Fortbildungen und Supervision sind zu gewährleisten. Das im JGG normierte strikte Trennungsgebot zu anderen Einrichtungen des Justizvollzugs ist einzuhalten."[6883] Die "Mindeststandards zum Jugendarrestvollzug"[6884] sehen einen entsprechenden Um- und Ausbau des Jugendarrestes zu einem stationären sozialen Training vor.[6885]

3. Jugendarrestanten sind nicht die sog. "arrestgeeigneten" Jugendlichen. Überwiegend handelt es sich um ältere Jugendliche und Heranwachsende mit multiplen Schwierigkeiten. Diese Risiko- und Belastungsfaktoren sind durch den nur punktuellen Arrestvollzug kaum zu ändern. Wenn es weiterhin Jugendarrest geben sollte, dann ist eine "Vernetzung, Nachsorge und Abstimmung mit Jugendhilfe, Jugendberufshilfe und Schulen"[6886] notwendig.[6887] Hierzu sind die Kooperationspartner mit entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten.

4. Der Anwendungsbereich der notwendigen Verteidigung sollte auf die drohende Verhängung von Jugendarrest erstreckt werden. § 68 Nr. 1 JGG in Verbindung mit § 140 Abs. 2 StPO gewährleistet dies nicht eindeutig.[6888] Durch Art. 6 Abs. 6 der Richtlinie (EU)

6880 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 253 f.:
"§ 7 Verbot freiheitsentziehender Maßnahmen bei 14- und 15- Jährigen
Gegen Jugendliche, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, können keine freiheitsentziehenden Sanktionen verhängt werden, soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes geregelt ist."

6881 Streng 2002b, S. N 92 f., 107; Streng 2016, Rdnr. 421;

6882 Laue, Ch. 2015, S. 95; Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 213; Streng 2016, Rdnr. 421.

6883 AK 5 des 29. DJGT (DVJJ 2015, S. 759 f.).

6884 Vgl. Ostendorf 2009c; Ostendorf 2010b.

6885 Wulf hat deshalb seinen Diskussionsentwurf zum Jugendarrestvollzug benannt als Entwurf für ein "Gesetz über stationäres soziales Training“ (Wulf 2011b; Wulf 2011c).

6886 Bihs/Walkenhorst 2009, S. 14.

6887 AK 5 des 29. DJGT (DVJJ 2015, S. 760).

6888 Dünkel 2014b, S. 296 m.w.N. Ein Pflichtverteidiger wird im Allgemeinen Strafrecht erst bei einem zu erwartenden Freiheitsentzug von einem Jahr bestellt. Insofern wohl etwas zu optimistisch AK 5 des 29. Deutschen Jugendgerichtstags: "Jugendarrest ist Freiheitsentzug. Drohender Jugendarrest ist damit ein Fall notwendiger Verteidigung" (AK 5 des 29. DJGT, DVJJ 2015, S. 760).

2016/800 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind, ist dies nunmehr geboten. Danach ist ein Rechtsbeistand erforderlich, wenn "Freiheitsentzug … als Strafe" verhängt wird. Zwar ist Jugendarrest - im Unterschied zu Jugendstrafe - rechtsdogmatisch keine Strafe, genauso wenig wie Sicherungsverwahrung. Im europarechtlichen Verständnis von Strafe und in der Auslegung von Art. 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte dürfte Jugendarrest aber als ein als Strafe verhängter Freiheitsentzug anzusehen sein.[6889]

7.1.5.1.3 Handlungsempfehlungen

1. Jugendarrest ist als "schädlich" abzuschaffen; dies gilt auch für den Ungehorsams-[6890] und den Warnschussarrest. Durch einschränkend formulierte Kriterien für die Verhängung von Jugendstrafe ist einem Ausweicheffekt auf Jugendstrafe zu begegnen.

2. Hilfsweise wird für den Fall der Nichtabschaffung von Jugend- und Ungehorsamsarrest empfohlen:

a) Freizeit und Kurzarrest sind abzuschaffen. Dauerarrest ist als stationärer sozialer Trainingskurs auszugestalten.

b) Ungehorsamsarrest ist Ersatzsanktion nur für die Nichterfüllung von Geldbußen und gemeinnütziger Arbeit. Weshalb die Weisung/Auflage nicht geändert wurde, ist zu begründen. Der Jugendliche/Heranwachsende ist vor der Anordnung von Ungehorsamsarrest zu hören.

c) Die Verhängung von Urteils- und Ungehorsamsarrest sind in der StVerfStat zu erfassen.

d) Solange es Jugendarrest gibt, gilt das Evaluierungsgebot uneingeschränkt.[6891] Ein Übergangsmanagement ist zu institutionalisieren.

e) Ein Fall notwendiger Verteidigung ist die drohende Verhängung von Jugendarrest, § 68 JGG ist entsprechend zu ändern.

6889 Ebenso in ihren Stellungnahmen zum Referentenentwurf "Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren" vom 11.10.2018 die Strafverteidigervereinigungen (2018, S. 2 f.), die Bundesrechtsanwaltskammer (2018, S. 5 f.), die DVJJ (2018, S. 6), der Deutsche Anwaltverein (2018, S. 14), der Republikanische Anwältinnen- und Anwälteverein (2018, S. 7).
A.A. die Stellungnahme des Deutschen Richterbundes (2018, S. 2), in der, ohne inhaltliche Auseinandersetzung mit der RL (EU) 2016/800 begrüßt wird, "dass nicht auch schon die Möglichkeit der Verhängung von Jugendarrest die Bestellung eines Pflichtverteidigers erforderlich machen wird."

6890 Vgl. oben IX, 7.1.4.3, Nr. 8

6891 Ebenso AK 5 des 29. DJGT (DVJJ 2015, S. 760).

7.1.5.2 Jugendstrafe

7.1.5.2.1 Forschungsstand

Stationäre Sanktionen sind in der jugendkriminalrechtlichen Sanktionierungspraxis nicht "ultima ratio". Obwohl sowohl die durchschnittliche Tatschwere als auch die Zahl der Vorbelastungen der nach Jugendstrafrecht Sanktionierten geringer sein dürfte als bei dene nach Allgemeinen Strafrecht Sanktionierten war 2015 der Anteil – bezogen auf (informell oder formell) Sanktionierte im früheren Bundesgebiet (vgl. **Schaubild 495**) – der verhängten Freiheitsstrafen (6,3 %) geringer als der Anteil der verhängten Jugendarreste ohne § 16a JGG (4,0 %) und Jugendstrafen (3,7 %). Der Anteil der verhängten stationären Sanktionen (Jugendarrest mit § 16a JGG - 4,2 % und unbedingte Jugendstrafe - 1,4 %) war im Jugendstrafrecht 2015 mit 5,6 % mehr als doppelt so hoch wie der Anteil der unbedingten Freiheitsstrafen mit 1,9 % (vgl. **Schaubild 497**). JugendrichterInnen vertrauen offenbar, wenngleich kontraempirisch, in weit höherem Maße als ihre KollegInnen im Allgemeinen Strafrecht auf die rückfallreduzierende Kraft stationärer Sanktionen.

Jugendstrafen wurden in zunehmendem Maße zur Bewährung ausgesetzt. Seit 1969 werden mehr bedingte Jugendstrafen verhängt als unbedingte. Hierdurch ist es gelungen, die Zahl der insgesamt verhängten, nicht zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafen zu begrenzen (vgl. **Schaubild 388**). Derzeit werden prozentual weniger unbedingte Jugendstrafen verhängt als noch Mitte der 1990er Jahre. Die Aussetzungsquoten sind umso höher, je kürzer die verhängten Jugendstrafen sind; aber selbst bei den Jugendstrafen zwischen einem Jahr und zwei Jahren werden inzwischen mehr als 50 % ausgesetzt (vgl. **Schaubild 396**). Im Allgemeinen Strafrecht werden allerdings nicht weniger, sondern sogar mehr Freiheitsstrafen zur Bewährung ausgesetzt (vgl. **Schaubild 394** und **Schaubild 395**), obwohl die Aussetzungsvoraussetzungen im Allgemeinen Strafrecht enger sind. Insgesamt wurden 2015 60,5 % aller Jugendstrafen, aber 70,3 % aller Freiheitsstrafen zur Bewährung ausgesetzt.

Über Häufigkeit und Art der im Jugendstrafrecht angeordneten Bewährungsweisungen und -auflagen informiert keine Statistik. In einer regional auf einen LG-Bezirk beschränkten Untersuchung aus dem Jahr 1993 wurde ermittelt, dass jeder der zu einer Jugendstrafe mit Bewährung verurteilten Probanden neben mehreren Weisungen auch mindestens eine Auflage erhalten hatte (vgl. **Tabelle 108**). Hierbei handelte es sich zur Hälfte um die Erbringung einer Arbeitsleistung, ein weiteres knappes Drittel entfiel auf die Auflage, einen Geldbetrag zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung zu bezahlen, knapp 20 % beinhalteten die Schadenswiedergutmachung bzw. eine Entschuldigung.

Die Dauer der Jugendstrafe wird in der StVerfStat nur in festen Kategorien ausgewiesen, die Verteilung innerhalb dieser Kategorien ist unbekannt. Eine Sonderauswertung von Daten des BZR zeigte eine extrem ungleichmäßige Verteilung mit starken Prägnanztendenzen (vgl. **Schaubild 403**). Derartige Verteilungen sind aus dem tatstrafrechtlichen Erwachsenenstrafrecht bekannt; mit einer an der spezialpräventiven Einwirkung orientierten Sanktionsbemessung sind sie unvereinbar.

Die mit einem Bedürfnis der Praxis begründete Forderung nach Anhebung der Jugendhöchststrafe ist weder mit steigender Gewaltkriminalität[6892] noch mit general- oder spezialpräventiven Argumenten,[6893] sondern nur tatstrafrechtlich legitimierbar. Aus der Sanktionierungspraxis lässt sich ebenfalls kein derartiges Bedürfnis ableiten. In einem 10-jährigen Untersuchungszeitraum (1987-1996) war weder eine Tendenz erkennbar, vermehrt die damalige Höchststrafe von 10 Jahren zu verhängen, noch wurde sie häufig verhängt.[6894] Von den insgesamt 82.993 zu Jugendstrafe Verurteilten erhielten nur 45 die Höchststrafe (0,05 %). Selbst bei vorsätzlichen Tötungsdelikten wurden nur 8,2 % zu einer Jugendhöchststrafe verurteilt.

Von Jugendarrest und Jugendstrafe wird in den Ländern höchst unterschiedlich Gebrauch gemacht. Diese Unterschiede zeigen sich auch bei der Dauer sowohl der insgesamt als auch der unbedingt verhängten Jugendstrafe. Wie der Vergleich der Sanktionierungspraxis bei Jugendlichen zeigt, die wegen schwerer, also durch eine regional unterschiedliche Diversionspraxis weniger stark verzerrter Delikte (gefährliche Körperverletzung, Raub, Einbruchsdiebstahl) zu Jugendarrest oder Jugendstrafe verurteilt worden sind, reichte z.B. die Spannweite der Verurteilungen zu unbedingter Jugendstrafe von mehr als einem Jahr bei gefährlicher Körperverletzung von 0 % bis 8,9 % (vgl. **Schaubild 411**), bei Raub von 0 % bis 50 % (vgl. **Schaubild 412**), bei Einbruchsdiebstahl von 0 % bis 17,1 % (vgl. **Schaubild 413**). Die Gegenüberstellung der vergleichbaren Flächenstaaten Baden-Württemberg und Bayern zeigt, dass es sich hierbei um über die Zeit hinweg stabile, regional unterschiedliche Sanktionsmuster handelt (vgl. **Schaubild 414**).

Strafaussetzung zur Bewährung hat sich bewährt. Es liegt zwar keine methodischen Standards genügende Wirkungsforschung vor. Der Effekt des Austausches lässt sich für Deutschland aber beurteilen durch die Entwicklung der Widerrufsraten nach Strafaussetzung zur Bewährung. In die Strafaussetzung zur Bewährung wurde vermehrt eine nach "klassischen" prognostischen Kriterien "schwierige" Klientel einbezogen. Entgegen Befürchtungen, die Widerrufsquoten würden deshalb steigen, kam es zu einem deutlichen Anstieg der Straferlassquoten, namentlich bei den als besonders risikobelastet geltenden Gruppen (vgl. **Schaubild 402**).

Innerhalb eines dreijährigen Rückfallzeitraums wurden nach unbedingter Jugendstrafe im Schnitt 67 % rückfällig, so die Befunde der drei Legalbewährungsstudien 2004, 2007 und 2010 (vgl. Tab**elle 167**). Im Vergleich der Sanktionsarten ist danach die Rückfallwahrscheinlichkeit nach unbedingter Jugendstrafe am höchsten. Allerdings ist dies wegen der a priori unterschiedlich hohen Rückfallwahrscheinlichkeit der sanktionierten Gruppen kein

---

6892 Die schwersten Formen der Gewaltkriminalität sind schon seit Jahre rückläufig, was auch im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP anerkannt wurde (vgl. BT-Drs. 1/9389, S. 7). Die weiterhin erfolgte Zunahme polizeilich registrierter Fälle der gefährlichen Körperverletzung (§ 224 StGB) dürfte zu einem erheblichen Anteil auf einer Verschiebung der Grenze zwischen Dunkel- und Hellfeld als Folge einer gestiegenen Anzeigebereitschaft beruht haben. Mangels bundesweiter, für alle Altersgruppen repräsentativer Dunkelfelduntersuchungen ist das Ausmaß der Grenzverschiebung allerdings nicht bekannt, Kriminalpolitik handelt dementsprechend "im Blindflug".

6893 Literatur und Rechtsprechung gehen übereinstimmend davon aus, dass spätestens nach fünf Jahren die negativen Folgen einer Jugendstrafe überwiegen und die Resozialisierung erschweren (vgl. Ostendorf 2016c, § 18, Rdnr. 11).

6894 Schulz, H. 2000, vgl. oben VI., 7.7.3.3.2

Beleg für eine bessere spezialpräventive Wirkung ambulanter Sanktionen. Aber die Rückfallraten zeigen, dass die Annahme, den Verurteilten durch den Vollzug einer Jugendstrafe von weiteren Straftaten abhalten zu können, in knapp 7 von 10 Fällen falsch und die Erwartung, eine hohe Rückfallwahrscheinlichkeit durch harte Strafen zu senken, nicht begründet ist.

Auf ausländische Studien gestützte Analysen zeigen, dass durch geeignete Behandlungsprogramme die Rückfallwahrscheinlichkeit um ca. 10 %, bei Befolgung der drei RNR-Prinzipien (Risk-Needs-Responsivity = Risikoprinzip, Bedürfnisprinzip, Ansprechbarkeitsprinzip) möglicherweise sogar um 30 %.[6895] Die Antwort auf die Frage "Was wirkt gegenüber wem warum?" ist aber für den deutschen (Jugend-)strafvollzug mangels einschlägiger Evaluationen noch unbekannt. Hinsichtlich des Standes der Behandlungsforschung in Deutschland gilt weiterhin, was Kerner bereits 1996 beklagte, dass nämlich „solide Behandlungsforschung, die wenigstens grundsätzlich erlaubt, inhaltlich genau beschriebene Maßnahmen/Angebote in einen zeitlich ausgerichteten methodischen Design präzise zu überprüfen, die also nicht nur Effekte vergleicht, sondern (kausale) Wirkungen zu bewerten gestattet, … nach wie vor eher die Ausnahme als die Regel (ist).“[6896]

Die Annahme, kriminalitätsrelevante Einstellungen und Verhaltenstendenzen würden sich im Verlauf einer Jugendstrafe ändern, konnte in einer umfangreichen Untersuchung, die über mehrere Jahre hinweg bei männlichen Erstinhaftierten in mehreren norddeutschen Jugendstrafanstalten durchgeführt worden ist, nicht bestätigt werden.[6897] "Kriminalitätsrelevante Einstellungen und Verhaltenstendenzen, wie beispielsweise Aggressivität, Normorientierung, moralisches Urteilsvermögen oder die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung für das eigene kriminelle Handeln" haben sich im Haftverlauf "kaum bzw. gar nicht" verändert.[6898] "Trotz äußerst heterogener Gegebenheiten in Bezug auf Klientel, Anstaltsgröße, (Personal-)Ausstattung, Behandlungsangebot und gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen (Ost vs. West, Flächen- vs. Stadtstaaten)" unterschieden sich die Rückfallraten der aus diesen Jugendstrafanstalten Entlassenen statistisch nicht bedeutsam voneinander.[6899] Da Meta-Analysen aber belegen, dass durch geeignete Behandlungs- und Therapiemaßnahmen positive Effekte erreichbar sind, wird das Problem darin gesehen, dass aufgrund der knappen Ressourcen im deutschen Jugendstrafvollzug effektive Maßnahmen nur für einen kleinen Teil der Inhaftierten zur Verfügung stehen. Auswertungen der Gefangenenpersonalakten ergaben, dass 60 % der Inhaftierten keine spezifische Intervention jenseits von Schule, Ausbildung oder Arbeit bzw. Freizeitmaßnahmen erfahren hatte. Die Wirkung von Weiterqualifizierungsmaßnahmen blieb dadurch begrenzt, dass häufig keine dauerhafte Vermittlung in Arbeits- und Ausbildungsverhältnisse gelang. Aus Langzeitstudien ist aber bekannt, dass "für das Ende der kriminellen Karriere die aktuellen Lebensbedingungen und die damit verbundenen (legalen) Zukunftsoptionen entscheidend sind. Für den praktischen Umgang mit jugendlichen Straftätern bedeuten diese Erkenntnisse, dass Interventionskonzepte auf die Verbesserung der Integrationsmöglich-

6895 Lösel et al. 2012.
6896 Kerner 1996, S. 93.
6897 Vgl. oben VII., 4.8.2.7
6898 Hosser/Bosold 2008, S. 169.
6899 Hosser/Bosold 2008, S. 171.

keiten, insbesondere im Leistungsbereich und im sozialen Nahbereich abzielen sollten."[6900]

Gefangene, die im Vollzug einen Bildungsabschluss erreichten, hatten die niedrigsten Rückfallraten; Gefangene, die zwar eine Schule besuchten, aber nicht abschließen konnten, hatten die höchsten Rückfallraten. Die Rückfallraten derjenigen, die an gar keiner Bildungsmaßnahme teilgenommen hatte, lagen zwischen diesen beiden Gruppen. Da soziobiografische Merkmale in den einschlägigen Untersuchungen nicht eindeutig kontrolliert werden konnten, ist ein rückfallmindernder Effekt der Bildungsmaßnahmen (schulische oder berufliche (Aus-)Bildung) empirisch nicht belegbar, zumal die Nachentlasssituation und das Ob und Wie der Integration in den Arbeitsmarkt (noch) nicht kontrolliert wurde. Dies ist aber keine Empfehlung für Nichtstun, denn "die Notwendigkeit von Ausbildung im Vollzug kann allein mit einer sozialstaatlichen Verpflichtung sowie mit den oben genannten Kriterien, wie Verbesserung der „Arbeitszufriedenheit' des Insassen, sinnvolle Beschäftigung in der freien Zeit, Vermittlung von Erfolgserlebnissen und Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt begründet werden."[6901] Vor allem aber sind diese Befunde Hinweise auf die Notwendigkeit eines Übergangsmanagements.

Gefangene, die während der Haft Urlaub oder Ausgang erhalten hatten, sowie Gefangene, die vorzeitig entlassen worden waren, bewährten sich besser als Vollverbüßer. Ein rückfallmindernder Effekt konnte bislang nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden; eher dürfte von einer positiven Selektion auszugehen sein. Dennoch ist die vorzeitige Entlassung kriminalpolitisch verantwortbar, weil die Rückfallraten der vorzeitig Entlassenen nicht höher sind. Da der Resozialisierungseffekt der Vollverbüßung wohl kaum auf der Restzeit beruht, stellt die weitere Inhaftierung einen Übermaßvollzug dar.

Jugendstrafvollzug in freier Form weist keine schlechtere Legalbewährung auf als der klassische Jugendstrafvollzug.[6902] Ein Vollzug in freier Form ist deshalb für die in Betracht kommende Gefangenenpopulation kriminalpolitisch verantwortbar und vorzugswürdig, weil damit eine "Angleichung an die Lebensverhältnisse der Realität erreicht und damit den schädlichen Folgen des herkömmlichen Jugendstrafvollzugs mit seinen subkulturellen Einflüssen entgegengewirkt"[6903] wird.

Für das Ende einer kriminellen Karriere sind die "aktuellen Lebensbedingungen und die damit verbundenen (legalen) Zukunftsoptionen entscheidend".[6904] Für ein straftatenfreies Leben in Freiheit benötigen viele Gefangene nicht nur die Resozialisationsbemühungen im Vollzug, sondern auch Unterstützung in der Übergangsphase von einem Leben in Unfreiheit in ein Leben in Freiheit. Übergangsmanagement ist unverzichtbarer Bestandteil der Bemühungen um Resozialisierung.[6905] Mehrere Evaluation zeigen, dass es gelingt, zumindest bei einem Teil der entlassenen Strafgefangenen die finanzielle und berufliche Situation sowie die Wohnsituation deutlich zu verbessern. Derzeit steht zwar noch eine

---

6900 Stelly/Thomas 2015, S. 704 f.
6901 Geissler 1991, S. 308.
6902 Vgl. oben VII., 4.8.2.14
6903 Dreßler 2007, S. 121.
6904 Stelly/Thomas 2015, S. 704
6905 Vgl. oben VII., 4.8.3

methodisch einwandfreie Kontrollgruppenstudie zur rückfallreduzierenden Wirkung intensiver ambulanter Betreuung in der Nachentlassungszeit aus. Die bisherigen Studien zeigen aber, dass eine derartige Betreuung zumindest erfolgversprechend ist.

7.1.5.2.2 Reformvorschläge

1. Jugendstrafe ist ultima ratio der jugendstrafrechtlichen Rechtsfolgen.[6906] Um dieses Ziel zu erreichen, wurden mehrere Maßnahmen vorgeschlagen, angefangen von der Anhebung der Straf- bzw. der Bestrafungsmündigkeit,[6907] über eine restriktivere Auslegung[6908] oder eine gesetzliche Einschränkung der Voraussetzungen für die Verhängung der Jugendstrafe, der Änderung der Strafunter- und der Strafobergrenze, der Ausweitung der Strafaussetzungsmöglichkeiten sowie der Anforderungen an die Prognose bis hin zur Einschränkung der Widerrufsmöglichkeiten bedingter Jugendstrafen.

2. Vorschläge zur Neufassung der Anordnungsvoraussetzungen von Jugendstrafe:

a) Die begriffliche Fassung der 1. Alternative von § 17 Abs. 1 JGG - "schädliche Neigungen" - gilt überwiegend als "schädlich", weil stigmatisierend, verfassungsrechtlich bedenklich und rechtlich unbestimmt.[6909] Die damit begründete Jugendstrafe stellt eine "präventiv evident unzulängliche Sanktion dar, die erzieherische Legitimität lediglich vortäuscht."[6910] Die Justizministerkonferenz hat deshalb 2014 das Bundesjustizministerium gebeten, einen Formulierungsvorschlag vorzulegen.[6911] Die Kritik an der Voraussetzung "schädliche

---

6906 Seit der 2010 erfolgten Zurücknahme des deutschen Vorbehalts ist die UN-Kinderrechtskonvention auch in Deutschland uneingeschränkt rechtsverbindlich. Sie bestimmt in Art. 37b S. 2: "Festnahme, Freiheitsentziehung oder Freiheitsstrafe darf bei einem Kind im Einklang mit dem Gesetz nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden." Diese Begrenzung hinsichtlich der Häufigkeit ("letztes Mittel") und der Dauer ("für die kürzeste angemessene Zeit") wird auch in europarechtlichen Empfehlungen betont. Zuletzt nur ERJOSSM Rec(2008)11, Rule 10: "Freiheitsentzug soll bei Jugendlichen nur als letztes Mittel und nur für die kürzestmögliche Dauer verhängt und durchgeführt werden" sowie Richtlinie (EU) 2016/800 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die in Art 10 Abs. 1 den "kürzesten angemessenen Zeitraum" fordern und in Art. 10 Abs. 2 den Freiheitsentzug "nur als letztes Mittel" erlauben.

6907 Vgl. oben IX., 6.1

6908 Sonnen, in Diemer et al. 2015, § 17, Rdnr. 9.

6909 Eisenberg 2018, § 17 Rdnr. 18a: Der Begriff ist inhaltlich disponibel und begegnet erheblichen Einwänden hinsichtlich einer Bestimmtheit und empirischen Erfassbarkeit. Er ist in seiner individualisierenden und moralisierenden Ausrichtung geeignet, den Jugendlichen als (gar minderwertige und bedrohliche) »Defekt-Persönlichkeit« zu beurteilen. Auch vermag er Stereotypisierungen zu fördern, deren Effekt in der systematischen Überschätzung von Unterschieden zwischen Jugendlichen mit »schädlichen Neigungen« und anderen Jugendlichen bzw der systematischen Unterschätzung von Unterschieden innerhalb beider Kategorien liegt. Zudem fördert er Ausgrenzungsstrategien, die in Prinzipien des allg StR wie auch des JStR oder gar des JHiferechts kaum eine zureichende Grundlage finden, und die zB in Zuschreibungen wie »Mängel der Charakterbildung« oder »in seiner Entwicklung zu einem brauchbaren Glied der sozialen Gemeinschaft gefährdet« … ihren Niederschlag finden. Teilweise wird eine Assoziierung mit dem Stigma »Schädling« beanstandet."

6910 Streng 2002b, S. N. 106.

6911 Beschlossen wurde auf der 85. Frühjahrskonferenz: vom 25./26.6.06.2014:
"1. Die Justizministerinnen und Justizminister haben sich mit der in die Zeit des Nationalsozialismus zurückreichenden Entstehungsgeschichte des § 17 Absatz 2 JGG befasst und sind zu der Auffassung gelangt, dass eine Neufassung der Tatbestandsvoraussetzung der »schädlichen Neigungen« geboten

Neigungen" hat sich, so Streng,[6912] "zu einer herrschenden Lehre verdichtet, die die Streichung dieser Jugendstrafe-Variante fordert." Teilweise wird empfohlen, den Begriff "schädliche Neigungen" durch andere Begriffe, wie "kriminelle Neigung"[6913] oder durch Formulierungen zu ersetzen, die eine persönlichkeitsspezifische Rückfallgefahr für schwere Straftaten beinhalten.[6914] Ganz überwiegend wird inzwischen aber gefordert, diese Voraussetzung ersatzlos aufzugeben.[6915] Die von Streng[6916] befürchtete "Sanktionslücke" bei Karrieretätern[6917], die sich in ambulanten Einrichtungen nicht halten ließen, soll geschlossen werden durch eine "Unterbringung in von der Justizverwaltung neu zu gestaltende Erziehungseinrichtungen …, die dem pädagogischen Auftrag der sozialen Hilfe und der Resozialisierung flexibler gerecht werden können als gerade Strafvollzugsanstalten und damit auch dem Prinzip des geringstmöglichen Eingriffs besser Rechnung tragen."

---

ist.
2 Die Justizministerinnen und Justizminister bitten den Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz, im Rahmen der Umsetzung der künftigen EU-Richtlinie über Verfahrensgarantien in Verfahren für Verdächtige oder beschuldigte Kinder einen Formulierungsvorschlag für 17 Absatz 2 JGG vorzulegen."

6912 Streng 2016, Rdnr. 431 m.w.N.

6913 Schaffstein et al. 2014, Rdnr. 450. Weitere Nachweise bei Walter/Wilms 2007, S. 6.

6914 So der Vorschlag im Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetztes (Stand: August 1982): "wenn durch die Tat des Jugendlichen eine Gefährdung oder Störung seiner Persönlichkeitsentwicklung von einem Ausmaß erkennbar wird, dass die weitere Begehung nicht unerheblicher Taten zu befürchten ist". Die DVJJ hat seinerzeit diesen Vorschlag als "grundsätzlich wohlabgewogen und gelungen begrüßt" (Stellungnahme zum AE vom Dez. 1982, S. 18 f.). Ähnlich Streng 1984a, S. 165: Jugendstrafe wegen schädlicher Neigungen sollte "nur noch bei Vorliegen eines gegenwärtigen schwerwiegenden Sicherungsbedürfnisses der Gesellschaft zulässig sein." Ablehnend dagegen Eisenberg 1984, S. 26; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 17 und 18, Rdnr. 6.

6915 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 34; Forum II, AK4 des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 776); Forum II, I. des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 786); 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 254; 64. DJT, Bd. II/1, S. N 116; Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 153; Albrecht, P.-A. 2000, S. 246; Dünkel 1990a, S. 466; Dünkel 1993, S. 159; Dünkel 1996a, S. 610; Dünkel 2014b, S. 298; Eisenberg 1984, S. 28; Heinz 1991a, S. 188; Heinz 1992a, S. 404; Jung, H. 1992, S. 192; Landau 2002, S. N 55; Laubenthal 2002, S. 818; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 17 und 18, Rdnr. 6; Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 243; Sonnen 2004a, S. 23; Walter/Wilms 2007, S. 7.

6916 Streng 2002b, S. N. 83; Streng 2016, Rdnr. 431.
Vgl. aber Streng 1994, S. 80: "Unterhalb der Ebene schwerer Schuld sollte de lege ferenda auf die Verhängung von Jugendstrafe ganz verzichtet werden. Speziell die Anordnung von Strafvollzug zum Zwecke der Erziehung in Form der Jugendstrafe »wegen schädlicher Neigungen« hat sich als Ideologie ohne erhaltenswerte Substanz erwiesen. Rückfallquoten von über 80 % und »Rückkehrerquoten« von über 50 % innerhalb von 4-5 Jahren nach Entlassung aus dem Strafvollzug sprechen für sich. Mit der Abschaffung der sog. Erziehungsstrafe müssen konsequenterweise auch die möglicherweise in den Strafvollzug mündenden Bewährungssanktionen, also die zur Bewährung ausgesetzte Jugendstrafe wegen schädlicher Neigungen nach § 21 JGG und die Aussetzung der Verhängung einer Jugendstrafe (wegen schädlicher Neigungen) nach § 27 JGG, beseitigt werden."

6917 Zielgruppen sollten sein: "Zum einen ist hier auch die herkömmlich mit kürzerer vollstreckbarer Jugendstrafe wegen »schädlicher Neigungen« bedachte Population zu erfassen. Darüber hinaus geht es um Fallgruppen, die unterhalb vollstreckbarer »Erziehungsstrafe« herkömmlicher Art angesiedelt sind. Gemeint sind insbesondere auch solche Jugendliche, bei denen eine teil-ambulante Betreuung erfolgversprechend scheint. Angesichts der flexiblen Gestaltung der Intensivbetreuung kann es sich sowohl um Täter mit erheblichen Sozialisationsdefiziten handeln als auch um solche, die aus einem hoch gefährdenden Umfeld herausgenommen werden müssen, oder um solche, bei denen eine Betreuung in einem Tageszentrum ausreicht" (Streng 2002b, S. N 90).

b) Um eine bloße Änderung der Begründungsmuster im Hinblick auf die Jugendstrafe wegen schädlicher Neigungen zu verhindern, wird vorgeschlagen, die Jugendstrafe wegen "Schwere der Schuld" nur bei Kapitaldelikten zuzulassen. In Anlehnung an die Regelung in Nr. 17.1c der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit (Beijing-Grundsätze)[6918] wurde vorgeschlagen, Jugendstrafe nur dann zu verhängen, "wenn der Angeklagte eine schwere Tat begangen hat und andere Sanktionen zur Ahndung nicht ausreichen."[6919] In direkter Übernahme der Beijing-Grundsätze wurde die "schwere Tat" eingegrenzt auf "schwere Gewalttat gegen eine Person oder wiederholte andere schwerer Straftaten".[6920] In Fortführung der von der DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992 erörterten Alternativen trat Dünkel für eine Begrenzung der Jugendstrafe wegen Schwere der Schuld ein, die bei den unter 16-Jährigen auf Kapitaldelikte i.S. von § 74 Abs. 2 GVG begrenzt sein sollte. Bei den 16- bis unter 21-Jährigen sollte Jugendstrafe auch bei wiederholter Tatbegehung von Vergehen zulässig sein.[6921] Der Verurteilung zu Jugendstrafe sollten aber "i.d.R. mindestens zwei jugendrichterliche Interventionen vorausgehen, davon wenigstens eine i.V.m. einer Betreuung durch die Bewährungshilfe/Jugendgerichtshilfe oder andere Träger der Jugendhilfe (z.B. i.S.d. Betreuungsweisung), um im Rahmen von ambulanten Sanktionen eine (wenn auch zunächst vergebliche) relativ intensive Betreuung als unabdingbare Voraussetzung zu gewährleisten. In Ausnahmefällen wird man allerdings auch bei wiederholten Vergehen ohne Vorverurteilung (etwa bei Serientaten) die Anordnung von Jugendstrafe (i.d.R. zur Bewährung) zulassen müssen."[6922] Dieser Vorschlag wurde von der 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission aufgegriffen, die ebenfalls eine Verbindung mit der Bestrafungsmündigkeit herstellte. Während bei vorsätzlichen Tötungsdelikten und schwersten Gewaltverbrechen gegen die Person bereits bei einmaliger Tatbegehung eine Jugendstrafe (auch gegen unter 16-Jährige) soll verhängt werden dürfen, soll diese bei anderen schweren Straftaten

---

6918 "Freiheitsentzug wird nur angeordnet, wenn der Jugendliche einer schweren Gewalttat gegen eine Person oder mehrfach wiederholter anderer schwerer Straftaten für schuldig befunden worden ist und keine anderen angemessenen Lösung zur Verfügung stehen" (Übersetzung abgedruckt in: Höynck et al. 2001, S. 81).

6919 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 34, 38, alternativ wurde vorgeschlagen: "Der Jugendrichter verhängt Jugendstrafe, wenn der Angeklagte ein schweres Verbrechen oder wiederholt schwere Vergehen begangen hat und andere Sanktionen zur Ahndung nicht ausreichen." In diesem Sinne auch AK V/3 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 740) nach denen Jugendstrafe nur dann soll verhängt werden dürfen, "wenn der Angeklagte eine schwere Straftat oder fortgesetzt oder wiederholt Straftaten von erheblichem Gewicht begangen hat und andere Sanktionen zur Ahndung nicht ausreichen." AK II/6 des 23. DJGT (DVJJ 1997, S. 772): "Der Jugendstrafvollzug sollte nur für Straftäter vorgesehen werden, die so schwere Taten begangen haben, dass eine Jugendstrafe von mindestens 6 Monaten gerechtfertigt erscheint ("ultima ratio"). (Gleichzeitig wird auch die kurzfristige Form des Freiheitsentzugs im Rahmen des Jugendarrests für unangemessen und kriminalpolitisch entbehrlich gehalten)."

6920 AK I/3-B des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 714). Ebenso bereits früher Arbeiterwohlfahrt 1993, S. 22: Jugendstrafe sollte nur verhängt werden dürfen bei "schweren Gewalttaten zur Normverdeutlichung".

6921 Dünkel 1992b, S. 32; Dünkel 1996a, S. 614.

6922 Dünkel 1992b, S. 32; Dünkel 1996a, S. 614. Der 64. DJT (64. DJT, Bd. II/1, S. N 116) hat sich ebenfalls dafür ausgesprochen, bei 14- und 15-Jährigen Jugendstrafe nur bei Vorliegen eines "schwersten Gewaltverbrechens gegen eine Person" zuzulassen. Der Antrag, bei mindestens 16-Jährigen Jugendstrafe nur zuzulassen bei "Vorliegen eines schwersten Gewaltverbrechens gegen eine Person oder wiederholte Verurteilung wegen anderer schwerer Straftaten" wurde mit Mehrheit von einer Stimme abgelehnt.

nur im Wiederholungsfall zulässig sein.[6923] Ohne diese Verknüpfung mit der Bestrafungsmündigkeit will auch Ostendorf Jugendstrafe nur "ausnahmsweise bei Verbrechen gegen das Leben oder ein anderes Gewaltverbrechen gegen eine Person zur Normstabilisierung im Sinne einer positiven Generalprävention" zulassen,[6924]

3. Einer Jugendstrafe wegen Schwere der Schuld kommt Tatausgleichsfunktion zu. Streng favorisiert deshalb Strafzumessungsregelungen. Für diese sollten die "tatbestandlichen Strafdrohungen des allgemeinen Strafrechts in gemilderter Form" herangezogen werden. Vorgeschlagen wurde eine Halbierung der Strafrahmenobergrenzen des StGB für Jugendliche und bei Heranwachsenden ein "Milderungskoeffizient" von zwei Drittel.[6925]

4. Das Strafenniveau des Jugendstrafrechts unterscheidet sich erwartungswidrig nur unwesentlich gegenüber dem Allgemeinen Strafrecht. Deshalb wurde empfohlen, die Dauer der Jugendstrafe durch Veränderung der Unter- und der Obergrenze zu verkürzen. Teils wurde die Aufhebung der Mindeststrafenbegrenzung,[6926] teils eine Mindestdauer von 1 Monat[6927] empfohlen. Um aber der bei der vorgeschlagenen Streichung des Jugendarrestes bestehenden Gefahr vorzubeugen, dass statt Jugendarrest nunmehr Jugendstrafe verhängt wird, wurde vielfach ein Mindestmaß teils von 3 Monaten empfohlen,[6928] teils aber auch an 6 Monaten festgehalten.[6929]

6923 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 255. § 17 Abs. 2 JGG soll danach künftig lauten: "Das Jugendgericht kann Jugendstrafe verhängen, wenn
1. der Jugendliche eine vorsätzliche Straftat gegen das Leben oder ein anderes schwerstes Gewaltverbrechen gegen eine Person begangen hat oder
2. der zum Zeitpunkt der Tat mindestens 16 Jahre alte Jugendliche wiederholt wegen anderer schwerer Straftaten verurteilt wurde, andere Maßnahmen sich bisher als erfolglos erwiesen haben und auch künftig zur Verhinderung vergleichbarer Taten nicht ausreichen.
Eine andere schwere Straftat liegt in der Regel vor, wenn der Jugendliche ein Verbrechen oder Vergehen begangen hat, das nach allgemeinem Strafrecht mit einer im Mindestmaß erhöhten Strafe bedroht ist."

6924 Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 17 und 18, Rdnr. 6; Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 243. Nach Ostendorf 2014b, S. 338, soll Jugendstrafe beschränkt werden auf "Kapitaldelikte", die "im Hinblick auf die Erschütterung des Rechtsvertrauens in der Bevölkerung eine freiheitsentziehende Sanktion unbedingt erforderlich machen." Wesentlich weiter geht Hinz (2001, S. 55), der ohne Beschränkung auf schwere Gewalttaten Jugendstrafe bereits dann zulassen will, wenn dies "zur Verteidigung der Rechtsordnung Strafe erforderlich ist."

6925 Streng 2002b, S. N. 85, 106.

6926 Heinz 1992a, S. 404; Viehmann 1989, S. 131.

6927 Dünkel 1990a, S. 468; Dünkel 1992b, S. 31, These 8. Um eine Flucht in "kurze" Jugendstrafen zu vermeiden, sollte ein § 47 StGB nachempfundenes Instrumentarium eingeführt werden, das die Vollstreckung von Jugendstrafen bis zu 6 Monaten "unter den Vorbehalt entwicklungsbezogener Notwendigkeit stellt" (Dünkel 1992b, S. 31, These 11). Ebenso Dünkel 1996a, S. 613.

6928 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 35, 38; alternativ wurden Untergrenzen von 1 Monat bzw. 6 Monaten vorgeschlagen. Für eine Untergrenze von 3 Monaten: Landau 2002, S. N. 55 (der damit eine Lücke zwischen Jugendarrest, den er beibehalten wissen will, und Jugendstrafe schließen will); Albrecht, H.-J. 2002a, S. 152: "Während die historische Festsetzung der Mindeststrafe von der Erwartung auf eine Gesamterziehung geprägt war, ist das heutige Festhalten an der 6 Monatsgrenze im Wesentlichen durch die Angst motiviert, Richter könnten sich veranlasst sehen, bei einer Absenkung der Mindeststrafe mehr Angeklagte als zuvor zu freiheitsentziehenden Sanktionen zu verurteilen. Diese Angst kann zwar erklärt werden - sie geht zurück auf den Generalverdacht des net widening - sie ist aber - soweit ersichtlich - unbegründet. Mit

Auch hinsichtlich der Obergrenze gibt es divergierende Vorschläge. Teils wurde für eine Höchststrafe von 10 Jahren plädiert,[6930] teils eine Absenkung auf zwei bzw. fünf Jahre vorgeschlagen, bei Heranwachsenden sollte das Höchstmaß 10 Jahre betragen, wenn es sich um ein mit mehr als 10 Jahre Freiheitsstrafe bedrohtes Verbrechen handelt.[6931] Teils wurde aber auch weitere Absenkungen empfohlen: "Die Obergrenze der Jugendstrafe beträgt für Jugendliche im Regelfall zwei Jahre, wenn sie wegen Kapitaldelikten i.S.d. § 74 Abs. 2 GVG verurteilt werden, fünf Jahre. Für Heranwachsende beträgt die Obergrenze im Regelfall fünf Jahre, bei Verurteilungen wegen Kapitaldelikten i.S.v. § 74 Abs. 2 GVG zehn Jahre."[6932] Hingewiesen wurde in diesem Zusammenhang auf die besondere Bedeutung der Streichung von § 105 JGG, weil sonst eine Flucht ins Erwachsenenstrafrecht einsetzen könnte, um die weiteren Strafrahmen zur Verfügung zu haben.[6933]

Die "Dauer der Jugendstrafe soll nicht mit den »erforderlichen erzieherischen Einwirkungen« begründet werden können. Die Jugendstrafe ist keine pädagogisch sinnvolle oder wirksame Maßnahme, sondern ein strafrechtliches Instrument zur Ahndung besonders schweren Unrechts. Anhaltspunkte für die Bemessung sind allerdings neben der Schwere der Tat die Wirkungen, die von der Jugendstrafe für das künftige Leben des Jugendlichen zu erwarten sind. Hierbei darf das Maß der Tatschuld jedoch nicht überschritten werden."[6934] Aus erzieherischen Gründen soll aber die Dauer der schuldangemessenen Strafe unterschritten werden dürfen.[6935]

---

dieser Veränderung der Mindeststrafe würde das deutsche Jugendstrafrecht auch wieder stärker an die allgemeinen europäischen Standards herangeführt, die tendenziell nicht in der Kürze des Freiheitsentzugs, sondern im langen Freiheitsentzug das Problem sehen." Dünkel 1992b, S. 31, These 8 (statt 1 Monat hilfsweise auch 3 Monate). Dünkel 1996a, S. 611: "Mindestmaß von drei Monaten". Der 64. DJT lehnte die Anträge ab, die Untergrenze der Jugendstrafe auf 3 Monate und die Obergrenze auf 5 Jahre abzusenken. Angenommen wurde dagegen der Antrag, bei Heranwachsenden die Obergrenze auf 15 Jahre festzusetzen, wenn nach allgemeinem Strafrecht lebenslange Freiheitsstrafe angedroht ist (64. DJT, Bd. II/1, S. N 116).

6929 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 256; 64. DJT, Bd. II/1, S. N 116; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 17 und 18, Rdnr. 8; Streng 2002b, S. N. 85; Walter/Wilms 2007, S. 8.

6930 Albrecht, H.-J. 2002a, S. 152; Schaffstein et al. 2014, Rdnr. 137; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 17 und 18, Rdnr. 9.

6931 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 255 f.: "Die Kommission spricht sich dafür aus, das Höchstmaß der Jugendstrafe für Heranwachsende von zehn Jahren beizubehalten und für Jugendliche auf fünf Jahre zu senken … Damit wird der Erkenntnis Rechnung getragen, dass gerade im Jugendalter in vergleichbaren Zeitabschnitten ungleich mehr Entwicklungen stattfinden, als es bei Erwachsenen der Fall ist, so dass auch schon fünf Jahre für einen Jugendlichen eine einschneidend lange Zeit sind. Auch im Hinblick auf die Chance zur Wiedereingliederung in die Gesellschaft sollte die Dauer der Jugendstrafe bei Jugendlichen möglichst niedrig gehalten werden. Dieser Vorschlag entspricht der Praxis der Jugendgerichte, die das Höchstmaß von 10 Jahren nur außerordentlich selten verhängen. Auch der Strafrahmen von 5 bis 10 Jahren wird in der Praxis nur selten ausgeschöpft."

6932 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 35, 38. Dünkel 1990a, S. 468; Dünkel 1992b, S. 31; Dünkel 1996a, S. 611. "In diesem Zusammenhang ist ferner klarzustellen, dass die gerade bei jungen Gewalttätern angezeigte Normverdeutlichung durch ein erhöhtes Entdeckungs- und Verfolgungsrisiko, nicht aber durch härtere Strafen, erreicht werden kann …. Die insoweit geltenden bzw. vorgeschlagenen Strafrahmen sind bei weitem ausreichend" (Dünkel 1996a, S. 612).

6933 Dünkel 1996a, S. 609 f., 611 f.

6934 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 256.

6935 Dünkel 1996a, S. 611.

5. Strafaussetzung zur Bewährung hat sich bewährt. Der Anwendungsbereich sollte deshalb erweitert werden,[6936] und zwar zum einen durch Änderung der prognostischen Voraussetzungen, zum anderen durch Erweiterung des Anwendungsbereichs.

Vorgeschlagen wird, die einschränkende Regelung von § 21 Abs. 2 JGG zu streichen und nur auf die in § 21 Abs. 1 geforderte Prognose abzustellen.[6937] An die Stelle der gegenwärtigen Positivprognose soll, so wurde auch empfohlen, eine Negativprognose treten, durch die das Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt würde, so dass der Jugendrichter nicht die Aussetzung, sondern die Nicht-Aussetzung zu begründen hätte.[6938] Um die mit dieser Prognose befürchteten Probleme - negative Stigmatisierung, Umgehung durch längere Jugendstrafe, fragliche Begründbarkeit einer Reststrafenaussetzung - zu vermeiden, wurde auch eine modifizierte Positivprognose erwogen.[6939]

Bei einer Negativprognose sollte die Einführung einer teilbedingten Jugendstrafe erwogen werden.[6940]

Auch zwei Jahre übersteigende Jugendstrafen sollten zur Bewährung ausgesetzt werden können.[6941] Hinsichtlich des Anwendungsbereichs beschränken sich behutsame Vorschläge auf eine Anhebung der Aussetzungsgrenze auf 3 Jahre.[6942] Weitergehende Vorschläge sehen, im Anschluss an die Regelung in § 10 JGG 1923[6943] bzw. in Übernahme der Regelung in Österreich,[6944] von einer Obergrenze gänzlich ab, weil die

---

6936 A.A. Hinz 2001, S. 56, der für eine Verschärfung der prognostischen Anforderungen in Anlehnung an § 56 Abs. 2 StGB eintritt.

6937 Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 156.; Streng 2002b, S. N 86, 106.

6938 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 35, 38: "Jugendstrafen mit einer Dauer von bis zu zwei Jahren setzt der Jugendrichter zur Bewährung aus, es sei denn, besondere Gründe lassen befürchten, dass der Jugendliche/Heranwachsende weitere, erhebliche Straftaten begehen wird. Eine Jugendstrafe von mehr als zwei Jahren Dauer kann der Jugendrichter zur Bewährung aussetzen, wenn anzunehmen ist, dass die Androhung der Vollziehung allein oder in Verbindung mit anderen Maßnahmen ausreicht, um den Jugendlichem/Heranwachsenden von weiteren Straftaten abzuhalten." Im Ergebnis ebenso Dünkel 1992b, S. 32; Dünkel 1996a, S. 615, hinsichtlich § 21 Abs. 1 JGG.

6939 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 35, 38: "Die Jugendstrafe setzt der Jugendrichter zur Bewährung aus, wenn anzunehmen ist, dass die Androhung der Vollziehung allein oder in Verbindung mit anderen Maßnahmen ausreicht, um den Jugendlichen/Heranwachsenden von weiteren Straftaten abzuhalten. Die Strafaussetzung ist jedoch ausgeschlossen, wenn die strafbare Handlung nach dem StGB mit lebenslanger Freiheitsstrafe oder mit Freiheitsstrafe von mindestens 10 Jahren bedroht ist."

6940 Dünkel 1996a, S. 615.

6941 Heinz 1991a, S. 188; Heinz 1992a, S. 404; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 21-26a, Rdnr. 7 m.w.N.

6942 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 257; 64. DJT, Bd. II/1, S. N 117; Beulke 2012, S. 30; Schaffstein et al. 2014, Rdnr. 501. Ebenso Dünkel 1992b, S. 32; Dünkel 1996a, S. 615, dessen Votum allerdings vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass nach seinem Vorschlag eine Jugendstrafe von mehr als zwei Jahren nur bei schwersten Verbrechen soll verhängt werden dürfen. Seiner Schätzung zufolge dürften bei der von ihm vorgeschlagenen Absenkung der Strafrahmen 99 % der Jugendstrafen grundsätzlich aussetzungsfähig sein.

6943 § 10 JGG 1923 sah keine zeitliche Begrenzung der aussetzungsfähigen Strafen vor.

6944 § 5 Nr. 9 öJGG i.V.m. § 43 öStGB. Gegen die Abschaffung einer Obergrenze im JGG soll nach Beulke (2012, S. 30) sprechen, dass hohe Jugendstrafen nur bei sehr schweren Delikten verhängt würden, bei denen eine "Aussetzung nicht mehr mit dem allgemeinen Rechtsempfinden kompatibel wäre."

Strafaussetzung allein auf der Erwartung der Legalbewährung beruhe.[6945] Die Bundesregierung und ein Teil der Literatur lehnen indes eine Erweiterung ab mit Hinweis auf die angeblich mangelnde Akzeptanz in der Bevölkerung[6946] sowie auf die angeblich nur "in seltenen Einzelfällen" positive Prognose.[6947]

Gefordert wird ferner, Strafaussetzung nur mit Bewährungsauflagen zu verbinden, um Unrechtseinsicht zu vermitteln.[6948] Statt einer obligatorischen Unterstellung unter einen Bewährungshelfer soll die Unterstellung nur dann erforderlich sein, "wenn dies erforderlich und geeignet erscheint, den Verurteilten von der Begehung weiterer Straftaten abzuhalten."[6949]

Gefordert wird schließlich, die Voraussetzungen für einen Bewährungswiderruf restriktiver zu formulieren. Teils wird vorgeschlagen, ein Bewährungswiderruf solle nur erfolgen dürfen wegen einer erneuten rechtskräftigen Verurteilung, aber nicht wegen eines Verstoßes gegen Auflagen oder Weisungen,[6950] teils wird auch der Auflagen-/Weisungsverstoß als Widerrufsgrund anerkannt.[6951] Vielfach wird vorgeschlagen, ein

---

Unbeantwortet bleibt, weshalb in Österreich dies mit dem allgemeinen Rechtsempfinden offenbar kompatibel ist.

6945 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 35, 38: "Eine Jugendstrafe von mehr als zwei Jahren Dauer kann der Jugendrichter zur Bewährung aussetzen, wenn anzunehmen ist, dass die Androhung der Vollziehung allein oder in Verbindung mit anderen Maßnahmen ausreicht, um den Jugendliche/Heranwachsenden von weiteren Straftaten abzuhalten."
AK V/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 741): "Der Jugendrichter setzt die Jugendstrafe zur Bewährung aus, wenn anzunehmen ist, dass die Androhung der Vollziehung allein oder in Verbindung mit anderen Maßnahmen ausreicht, den Jugendlichen/Heranwachsenden von weiteren Straftaten abzuhalten." Im Ergebnis ebenso Dünkel 1996a, S. 615.

6946 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 71. Aufgabe der Politik sollte es eigentlich sein, Akzeptanz für ein als richtig erkanntes Ziel herbeizuführen. Wäre dem nicht so, müsste für einige Delikte schon längst die Todesstrafe eingeführt worden sein.

6947 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 72, ablehnend auch Streng 2002b, S. N. 86, mit Hinweis auf die Seltenheit von Strafen über 2 Jahren, die nur bei "Taten solchen Gewichts verhängt werden, dass die Strafaussetzung kaum mehr angebracht scheint." Walter weist aber zutreffend darauf hin, dass selbst dann, "wenn eine solche tatsächlich nur in wenigen Fällen gestellt werden könnte, wäre eine Strafaussetzung zur Bewährung immer noch sinnvoll, kriminalpräventiv im Zweifel wirksamer und angesichts täglicher Kosten von 80 bis 100 € pro Jugendstrafgefangenen (es geht also um Steuergelder in Höhe von rund 70.000 €) auch noch billiger als eine vollstreckte Jugendstrafe" (Walter, J. 2009a, S. 371).

6948 AK V/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 741): "Der Richter kann dem Jugendlichen/Heranwachsenden Bewährungsauflagen erteilen (Wiedergutmachung, gemeinnützige Arbeit, Zahlung eines Geldbetrages), wenn dies erforderlich erscheint, dem Betroffenen bewusst zu machen, dass er für begangenes Unrecht einzustehen hat. Anmerkung: Die Anordnung von Weisungen, die auf die Lebensführung des Verurteilten Einfluss nehmen sollen, unterbleibt. Gegebenenfalls ist es den Trägern der Jugendhilfe oder, sofern Eingriffe in die elterliche Sorge angezeigt erscheinen, dem Vormundschaftsrichter zu überlassen, das Erforderliche zu veranlassen."

6949 AK V/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 742):

6950 Dünkel 1992b, S. 32, der freilich bei Nichtbezahlung einer Geldbuße bzw. Nichterfüllung gemeinnütziger Arbeit eine kurze Ersatzhaft vorsieht; Dünkel 1996a, S. 616; Heinz 1991a, S. 188; Heinz 1992a, S. 404.

6951 Für § 26 Abs. 1 schlug die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 259, folgende Fassung vor: "Das Jugendgericht kann die Aussetzung der Jugendstrafe widerrufen, wenn der Jugendliche

Widerruf solle nur dann zulässig sein, "wenn dieser zusätzlich zur neuerlichen Verurteilung geboten erscheint, um den Verurteilten von weiteren Straftaten abzuhalten. Der Widerruf kann auf einen Teil der Jugendstrafe, im Höchstfall auf ein Drittel der Strafe, begrenzt werden."[6952] Ob der Bewährungswiderruf an die während der Bewährungszeit verübte neue Straftat angeknüpft werden soll oder nur an die erneute rechtskräftige Verurteilung, wird unterschiedlich beurteilt. Begründet wird die Anknüpfung an die erneute rechtskräftige Verurteilung, dass nur sie deutlich mache, ob die mit dem Widerruf verbundene Erhöhung der Strafe erforderlich sei, um den Verurteilten von weiteren Straftaten abzuhalten.

Rückfälle ereignen sich vornehmlich in den ersten sechs Monaten. Deshalb wird empfohlen, die Bewährungszeit zu verkürzen, weil dies regelmäßig ausreiche, um den Erfolg der Strafaussetzung zu beurteilen.[6953] Zur Vermeidung eines Widerrufs wird freilich eine Verlängerung auf bis zu 4 Jahren vorgeschlagen.[6954]

Die Unterstellung unter einen Bewährungshelfer ist im JGG obligatorisch. Teilweise wird eine differenzierende Regelung erwogen,[6955] überwiegend wird jedoch an der obligatorischen Unterstellung festgehalten.

Durch das 1. JGGÄndG 1990 wurde die Betreuungszeit auf zwei Jahre verkürzt, weil "in einem Großteil der Fälle … die längere Betreuungszeit ohne kriminalprophylaktischen

---

1. in der Bewährungszeit eine Straftat begeht und dadurch zeigt, dass die Erwartung, die der Strafaussetzung zugrunde lag, sich nicht erfüllt hat,
2. gegen Bewährungsauflagen gröblich oder beharrlich verstößt oder sich der Aufsicht eines Bewährungshelfers entzieht und dadurch die Gefahr begründet wird, dass er neue und erhebliche Straftaten begehen wird."

Die Nr. 1 in § 26 Abs. 2 sollte wie folgt gefasst: werden "[Der Richter sieht jedoch von dem Widerruf ab, wenn es ausreicht]

1. erneute Auflagen zu erteilen."

6952 AK V/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 742); DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 39: "Erfolgt nach der Verhängung einer zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe wegen einer während der Bewährungszeit begangenen Straftat eine neue rechtskräftige Verurteilung, so hat das Gericht die Strafaussetzung zu widerrufen, wenn dies in Anbetracht der neuerlichen Verurteilungen zusätzlich zu dieser geboten erscheint, um den Rechtsbrecher von weiteren Straftaten abzuhalten. Im Falle einer zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe von mehr als zwei Jahren Dauer kann der Widerruf auf einen Teil der Jugendstrafe begrenzt werden." Im Ergebnis ebenso Dünkel 1996a, S. 616.

6953 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 256.

6954 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 256.

6955 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 36, 38: "Der Jugendrichter unterstellt den Jugendlichen/Heranwachsenden für die Dauer der Bewährungszeit, mindestens jedoch für sechs Monate der Aufsicht und Leitung eines Bewährungshelfers, es sei denn, dass bereits die bloße Androhung der Vollziehung der Jugendstrafe ausreicht, den Jugendlichen/Heranwachsenden von weiteren strafbaren Handlungen abzuhalten. Die Bewährungszeit beträgt mindestens ein, maximal zwei Jahre. Die namentliche Bestellung des Bewährungshelfers erfolgt nach Vorschlag der Bewährungshilfe. Die Bewährungs-/Betreuungszeit kann nachträglich auf das jeweilige Mindestmaß verkürzt werden. Der zur Strafaussetzung auf Bewährung Verurteilte kann auch nach Ablauf der Bewährungszeit die Hilfe des Bewährungshelfers in Anspruch nehmen. Dasselbe kann ferner ein zur Jugendstrafe Verurteilter, dessen Strafrest nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist."
2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 257, sprach sich ebenfalls für eine Verkürzung der Bewährungszeit auf 2 Jahre aus, aber für eine Verlängerung auf bis zu 4 Jahren.

Wert"[6956] sei. Diese Entkoppelung stellt mit der betreuungslosen Bewährungszeit einen Rückschritt gegenüber dem JGG 1923 dar. Deshalb wurde eine Verkürzung der Bewährungszeit auf zwei Jahre vorgeschlagen, um so Betreuungs- und Bewährungszeit wieder anzugleichen.[6957]

Die Verurteilung gem. § 27 JGG sollte nicht im Zentral-, sondern im Erziehungsregister eingetragen werden.[6958] Als Alternative zu §§ 27 JGG wurde auch erwogen, eine Verurteilung zur Bewährung einzuführen, also ohne Entscheidung über die Höhe der Jugendstrafe.[6959]

Dass eine Reduzierung der Fallzahlen der Bewährungshilfe notwendig ist, ist unumstritten. "Aus der Praxis der Länder sind Fallbelastungszahlen zwischen 70 und 110 bekannt … Als angemessen werden hingegen meist Fallzahlen zwischen 30 und 50 genannt. … In § 53 des Entwurfs eines Bundesresozialisierungsgesetzes der SPD vom 4. Juni 1988 war vorgesehen, dass ein Bewährungshelfer regelmäßig nicht mehr als 30 Jugendliche oder 45 erwachsene Probanden haben dürfe."[6960] Der Gesetzgeber der 1. JGGÄndG 1990 wollte diese Fallbelastungszahl durch Entkoppelung von Betreuungs- und Bewährungszeit erreichen. Stattdessen sollten die Planstellen für Bewährungshelfer vermehrt werden.[6961]

6. Hinsichtlich des Vollzugs der Jugendstrafe wird ein Ausbau des Behandlungsvollzugs gefordert. Denn der Belegungsrückgang im Jugendstrafvollzug geht einher mit einer Zunahme des Anteils einer heterogenen und hoch belasteten Gruppe junger Menschen. Die Ressourcen des Jugendstrafvollzugs sollten deshalb nicht reduziert, sondern ausgebaut und der schwieriger gewordenen Klientel angepasst werden. Für die gebotene Optimierung des Behandlungsvollzugs ist mehr und qualifiziertes Personal erforderlich.

Freie Formen haben sich bewährt. Ihre weitere Erprobung und ihr Ausbau wurden deshalb empfohlen.[6962]

Ohne offenen Vollzug kann das Vollzugsziel nicht oder nur schwer erreicht werden. Empfohlen wurde, dass Jugendstrafen bis zu einem Jahr grundsätzlich im offenen Vollzug zu vollstrecken sein sollten[6963] bzw. dass für Erstverbüßer der offene Vollzug die Regel sein solle.[6964] Weitergehend forderte der Arbeitskreis junger Kriminologen, der die Bestra-

---

6956 Entwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) vom 27.11.1989 (BT-Drs. 11/5829), S. 20.

6957 Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 21-26a, Rdnr. 7; Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 271.

6958 Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 221.

6959 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 36 ff.

6960 Cornel 2016, S. 222. Vgl. auch Dölling et al. 2015, S. 27.

6961 Ebenso Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 271.

6962 AK 2 des 27. DJGT 2007 (DVJJ 2008, S. 610). AK 2 des 27. DJGT (DVJJ 2008, S. 610).

6963 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 37, 39; Dünkel 1992b, S. 31; Dünkel 1996a, S. 613.

6964 AK 3 des 29. DJGT (DVJJ 2015, S. 755): "der Vorzug des geschlossenen Vollzugs muss gesondert begründet werden."

fungsmündigkeit auf 18 Jahre angehoben wissen will, dass der Regelvollzug bei Heranwachsenden der offene Vollzug sein solle.[6965]

7. Strafrestaussetzung sollte ausgebaut werden. Vorzeitige Entlassene weisen keine schlechtere Legalbewährung auf als Vollverbüßer. Deshalb sollte diese Möglichkeiten verstärkt genutzt werden. Empirische Untersuchungen belegen die Tendenz, entgegen § 88 JGG (Teilverbüßung von einem Drittel bzw. sechs Monaten) überwiegend erst nach Verbüßung von zwei Drittel der Strafe zu entlassen. Vorgeschlagen wurde deshalb, klare Prüffristen zu normieren.[6966]

Hinsichtlich des Prüfmaßstabes ist allein die Prognose der künftigen Legalbewährung maßgebend. Vorgeschlagen wurde, die Strafrestaussetzung durch eine Negativprognose zum Regelfall werden zu lassen.[6967] Angesichts der Gefahr, dass das erkennende Gericht die Strafrestaussetzung bei der Strafbemessung berücksichtigt, wurde nach österreichischem Vorbild[6968] als Alternative eine modifzierte Positivprognose für vorzugswürdig erachtet.[6969]

8. Das Übergangsmanagement ist unverzichtbar, aber auch verbesserungsfähig und -bedürftig.[6970] Prioritäten sollten Arbeitsintegration, Wohnraumbeschaffung und Fortführung

---

6965 Papendorf 2011, S. 577.

6966 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 259: "Der Vollstreckungsleiter prüft erstmals nach Verbüßung eines Drittels der Strafe von Amts wegen, ob eine Aussetzung zur Bewährung nach Abs. 2 und 3 verantwortet werden kann, im Übrigen alle 6 Monate sowie auf Antrag des Verurteilten oder eines Erziehungsberechtigten oder des gesetzlichen Vertreters." Ebenfalls für "eindeutige Fristen" Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 88-89a, Rdnr. 6.

6967 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 37, 39: "… es sei denn, besondere Gründe ließen befürchten, der Jugendliche/Heranwachsende werde weitere, erhebliche Straftaten begehen". Ähnlich Dünkel 1992b, S. 32 f.; Dünkel 1996a, S. 616: "… es sei denn, konkrete Anhaltspunkte hinsichtlich der Begehung weiterer erheblicher Straftaten sprechen dagegen."
AK V/4 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 742) sprach sich hinsichtlich der Strafrestaussetzung nach einem Drittel für eine modifizierte Positivprognose aus, nach zwei Drittel für eine Negativprognose. Vorgeschlagen wurde folgende Formulierung: "Der Vollstreckungsleiter kann den Rest der Jugendstrafe nach Verbüßung eines Drittels der Strafe zur Bewährung aussetzen, wenn verantwortet werden kann, zu erproben, ob der Verurteilte auch ohne die Einwirkungen des Strafvollzuges künftig ein Leben ohne Straftaten führt.
Nach Verbüßung von zwei Drittel der Strafe setzt der Vollstreckungsleiter den Rest der Strafe zur Bewährung aus, es sei denn, besondere Gründe ließen befürchten, der Jugendliche/Heranwachsende werde weitere erhebliche Straftaten begehen."

6968 Hinsichtlich der bedingten Entlassung verweist § 17 öJGG auf § 46 öStGB. Danach ist der Verurteilte bedingt zu entlassen, "sobald unter Berücksichtigung der Wirkung von Maßnahmen gemäß §§ 50 bis 52 anzunehmen ist, dass der Verurteilte durch die bedingte Entlassung nicht weniger als durch die weitere Verbüßung der Strafe von der Begehung strafbarer Handlungen abgehalten wird."

6969 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 37, 39 (dort auch zu weiteren Alternativvorschlägen): "Der Vollstreckungsleiter setzt den Rest einer Jugendstrafe zur Bewährung aus, wenn der Verurteilte die Hälfte/zwei Drittel der Strafe verbüßt hat und anzunehmen ist, dass es nicht der Vollstreckung des Strafrestes bedarf, um den Jugendlichen/Heranwachsenden von weiteren strafbaren Handlungen abzuhalten."
Die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 259, schlug vor, den Strafrest dann zur Bewährung auszusetzen, "wenn dies im Hinblick auf die Entwicklung des Jugendlichen, auch unter Berücksichtigung des Sicherheitsinteresses der Allgemeinheit, verantwortet werden kann."

6970 AK 1 des 28. DJGT (DVJJ 2012, S. 643) hat hierzu die folgenden Thesen aufgestellt:

vollzuglicher Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung haben. Hierzu bedarf es einer gesetzlichen Regelung, die auch die erforderlichen personellen Ressourcen berücksichtigt.[6971] Zumindest sollten aber Kooperationsvereinbarungen zwischen den beteiligten Behörden/Institutionen gefördert werden. Den Besonderheiten von Flächen- versus Stadtstaaten ist Rechnung zu tragen. Ein ausgebautes Übergangsmanagement dürfte die Führungsaufsicht entbehrlich werden lassen.

Der bei Entlassung bestehende (Be-)Handlungsbedarf erfordert vernetzte Eingliederung.[6972] Hierzu bedarf es einer Kommunikation und Vernetzung der am Erkenntnis-,

---

"1. Die Vernetzung von Ressort und Institutionen übergreifenden Arbeiten ist zu fördern und (rechtlich, organisatorisch) zu regeln.
2. Die Schaffung verbindlicher Kooperationsvereinbarungen zwischen den beteiligten Behörden und Institutionen ist zu fördern.
3. Es gilt, Strukturen zu schaffen, die dauerhaft und nachhaltig sind. Der Erfolg sollte nicht (allein) vom persönlichen Engagement der MitarbeiterInnen abhängen.
4. Übergangsmanagement stellt sich z.T. unterschiedlich für Stadtstaaten und Flächenstaaten dar (insbesondere Wege, regionale Kooperationen usw.).
5. Die notwendigen wechselseitigen Informationsflüsse zwischen den Behörden und beteiligten Institutionen einschließlich der Freien Träger ist zu organisieren und zu garantieren.
6. Bezüglich der Fragen des Datenschutzes sind Klärungen und Informationen dringend vorzunehmen.
7. Zur Leistung eines erfolgreichen Übergangsmanagements ist eine durchgehende Betreuung notwendig. Abzuklären ist, durch wen (Person, Behörde, Institution) diese ausgefüllt wird (Jugendhilfe, JGH, Bewährungshilfe, Freie Träger o.a.). Einer Verschiebung von Verantwortlichkeit ist entgegen zu wirken.
8. Übergangsmanagement verlangt entsprechende Fertigkeiten und Fachlichkeiten seitens des Personals. Hier ist Weiterbildung unabdingbar (Case Management, Mediationsfähigkeit, Gesprächsführung u.v.m.).
9. Standards der Kooperation und der Aufgaben des Übergangsmanagements sind zu etablieren und umzusetzen. Eine Vernetzung von Praxis, Politik und Wissenschaft ist in diesem Feld zu etablieren, um zu einer wirkungsorientierten Zielsetzung und insbesondere Umsetzungen zu gelangen.
10. Die Etablierung einer für alle Beteiligten gemeinsamen Zielsetzung ist zu erstellen, auf die die Arbeit der einzelnen Akteure hin ausgerichtet ist. Der Grundgedanke des JGG, die Erziehungsaufgabe des konkret betroffenen Jugendlichen, dient als Linie. Wie sie ausformuliert und umgesetzt wird, ist in konkreter Praxis aufzuzeigen."

6971 Vgl. hierzu die Vorschläge für Landesresozialisierungsgesetze (vgl. Cornel 2011a; Cornel 2012b; Cornel 2013; Cornel 2014; Cornel 2015a; Cornel 2015c; Cornel et al. 2018; Sonnen 2013a; Sonnen 2014b); AK 2 des 27. DJGT (DVJJ 2008, S. 610)

6972 ERJOSSM Rec(2008)11, Rule 51, empfiehlt: "Um eine durchgehende Behandlung sicherzustellen, sind die Jugendlichen von Beginn an und über die gesamte Dauer des Freiheitsentzugs von den Stellen zu betreuen, die auch nach ihrer Entlassung für sie verantwortlich sein könnten."
Speziell wird zum Übergangsmanagement geregelt:
"100.1 Allen Jugendlichen, denen die Freiheit entzogen ist, muss im Hinblick auf den Wiedereintritt in die Gemeinschaft Unterstützung gewährt werden.
100.2 Jugendliche, deren Schuld festgestellt wurde, sind durch besondere Programme auf ihre Entlassung vorzubereiten.
100.3 Diese Programme sind in die individuellen Vollzugspläne gemäß Grundsatz 79.1 einzubeziehen und rechtzeitig vor der Entlassung durchzuführen.
101.1 Es sind Maßnahmen zu treffen, um den Jugendlichen eine schrittweise Rückkehr in die Gesellschaft zu ermöglichen.

Vollstreckungs- und Vollzugsverfahren Beteiligten. "Eine institutionalisierte Kommunikation zwischen den am Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren Beteiligten (dazu gehören neben dem Vollzug auch Einrichtungen, die ambulante Maßnahmen durchführen) ist dringend geboten."[6973]

7.1.5.2.3 Handlungsempfehlungen

1. Jugendstrafe darf nur ultima ratio sein; sie sollte deshalb weiter zurückgedrängt werden. Soweit Austauschprozesse erfolgten, z.B. mit Strafaussetzung zur Bewährung, zeigte sich kein negativer Effekt hinsichtlich der Legalbewährung. Die Widerrufsraten nach Strafaussetzung zur Bewährung sind auch nach Einbeziehung von Jugendstrafen von mehr als neun Monaten nicht gestiegen.

101.2 Diese Maßnahmen sollen zusätzliche Möglichkeiten, die Anstalt zu verlassen umfassen sowie teilweise oder bedingte Entlassung in Verbindung mit wirksamen sozialen Hilfen.

102.1 Von Beginn des Freiheitsentzugs an haben die Vollzugsbehörden und die Stellen und Institutionen, die entlassene Jugendliche beaufsichtigen und unterstützen, eng zusammenzuarbeiten, um die Jugendlichen zu befähigen, sich wieder in die Gesellschaft einzufinden zum Beispiel durch:

a) Unterstützung bei der Rückkehr in ihre Familie oder der Suche nach einer Pflegefamilie und dem Aufbau anderer sozialer Beziehungen;
b) Suche nach einer Unterkunft;
c) Fortführung der schulischen und beruflichen Ausbildung;
d) Suche nach einem Arbeitsplatz;
e) Vermittlung an die zuständigen Einrichtungen für Fürsorge oder ärztliche Betreuung und
f) Bereitstellung von Geldmitteln.

102.2 In den Vollzugseinrichtungen müssen die Vertreter/Vertreterinnen dieser Dienste und Institutionen Zugang zu den Jugendlichen haben, um ihnen bei der Vorbereitung ihrer Entlassung behilflich zu sein.

102.3 Die betroffenen Dienste und Institutionen müssen verpflichtet sein, bereits vor dem Zeitpunkt der voraussichtlichen Entlassung wirksame Vorabunterstützung zu leisten.

103. Werden Jugendliche bedingt entlassen, unterliegt die Durchführung der Bewährungsentlassung den gleichen Prinzipien, die nach Maßgabe dieser Grundsätze auch für die Durchführung von ambulanten Sanktionen oder Maßnahmen gelten."

6973 AK I/5 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 717). Vorgeschlagen wurde, dass die Regionalgruppen der DVJJ diesen Kommunikationsprozess "initiieren und zunächst modellhaft … erproben. Im übrigen wird für die Verbesserung der Kommunikation vorgeschlagen:

- ein örtliches Beratungsgremium (Initiative: Jugendanstalten),
- Einbeziehung von Vollzugsmitarbeitern in den konkreten Strafprozeß (Initiative: Richter, Staatsanwalt oder Verteidigung),
- eine intensivere Präsentation der Vollzugsrealität (Hospitation statt Besichtigung: Initiative: Aufsichtsbehörde. Vollzug),
- curriculare Fortbildung für Schöffen zum Jugendstrafvollzug (Initiative: Aufsichtsbehörde und Regionalgruppe der DVJJ),
- Einbeziehung des Vollzuges in die Berufsausbildung der Juristen und anderer einschlägiger Berufsgruppen (Initiative: Vollzugs- und Aufsichtsbehörde),
- schlüssiges, gemeinwesenorientiertes Konzept der Anstalten für die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit."

2. Um Jugendstrafe auch in der Praxis zur ultima ratio werden zu lassen, ist einerseits der Ausbau ambulanter Alternativen erforderlich andererseits sind die Voraussetzungen für die Verhängung der Jugendstrafe restriktiver zu fassen. Überzogene Erwartungen an die Resozialisierungsmöglichkeiten des Jugendstrafvollzugs sollten angesichts der Komplexität der Problemlagen der Gefangenen und der begrenzten Lösungsmöglichkeit in Unfreiheit durch realistische Erwartungen ersetzt werden. Eine Reduktion der Rückfälligkeit um 10 % ist bereits als großer Erfolg zu werten.

3. Spezialpräventive Begründungen für die Verhängung von Jugendstrafe sind nicht legitimierbar. Die Jugendstrafe wegen "schädlicher Neigungen" ist ersatzlos zu streichen. Die Jugendstrafe wegen "Schwere der Schuld" ist entsprechend den "Beijing-Grundsätzen" zu beschränken auf "Gewalttatverbrechen gegen eine Person oder wiederholter anderer schwerer Straftaten."

4. Die Untergrenze der Jugendstrafe ist auf drei Monate abzusenken,[6974] die Obergrenze auf 5 Jahre bei Jugendlichen und auf 10 Jahre bei Heranwachsenden, wenn diese wegen Delikten i.S.v. § 74 GVG verurteilt werden. Das Maß der Tatschuld darf nicht überschritten werden, die Dauer der schuldangemessenen Strafe darf aber aus spezialpräventiven Gründen unterschritten werden.

5. Der Anwendungsbereich der Strafaussetzung zur Bewährung ist zu erweitern auf mindestens drei Jahre. Die Prognose sollte als Negativprognose ausgestaltet werden. Die obligatorische Unterstellung unter einen Bewährungshelfer ist beizubehalten. Betreuungszeit und Unterstellungszeit sollten identisch sein und nicht mehr als zwei Jahre betragen; statt eines Widerrufs hat die Verlängerung der Bewährungszeit bis zu vier Jahren Vorrang. Ein Widerruf sollte nur wegen Verurteilung zu einer neuen Straftat erfolgen und nur, wenn dies zusätzlich zur neuen Strafe geboten ist, um den Verurteilten von weiteren Straftaten abzuhalten. Ein Teilwiderruf sollte zulässig sein.[6975] Die Fallbelastungszahlen sind durch Erhöhung der Planstellen für hauptberufliche Bewährungshelfer zu senken.

6. Auch wenn die Verhängung von Jugendstrafe spezialpräventiv nicht legitimierbar ist, so ist doch aus sozialstaatlichen Gründen ein Behandlungsvollzug geboten. Hierzu sind die Ressourcen auszubauen durch mehr und qualifiziertes Personal.

7. Der Vollzug in freien Formen hat sich bewährt. Er sollte weiter erprobt und, entsprechend den Befunden von weiteren Evaluation, ausgebaut werden.

8. Offener Vollzug ist geboten, um das Vollzugsziel zu erreichen. Jugendstrafen bis zu einem Jahr sollten i.d.R. im offenen Vollzug vollstreckt werden.

6974 Die Befürchtung, es würde dann auf eher geringfügige Vergehen mit Jugendstrafe wegen Schwere der Schuld reagiert (Streng 2002b, S. N 85 f.), trifft nicht zu, wenn die Anordnungsvoraussetzungen der Jugendstrafe auf schwere Gewalttaten gegen die Person oder wiederholte andere schwere Straftaten begrenzt werden.

6975 Für Verstöße gegen ambulante Sanktionen sowie gegen Bewährungsweisungen oder -auflagen sieht ERJOSSM Rec(2008)11 einen Teilwiderruf vor (Rule 48.1): "Die öffentliche Stelle, die über einen Verstoß zu entscheiden hat, darf über die Abänderung oder den teilweisen oder vollständigen Widerruf einer ambulanten Sanktion oder Maßnahme erst nach einer eingehenden Untersuchung des ihr gemeldeten Sachverhalts befinden."

9. Strafrestaussetzung sollte durch Einführung von eindeutigen, von Amts wegen einzuhaltenden Fristen ausgebaut werden. Prognostisch sollte darauf abgestellt werden, ob es der weiteren Vollstreckung bedarf, um von weiteren strafbaren Handlungen abzuhalten.

10. Übergangsmanagement ist vielversprechend. Es ist durch weitere Projekte zu fördern, zu evaluieren und entsprechend den Evaluationsergebnissen auszubauen.

11. Aufgrund von Art. 6 Abs. 6 Unterabs. 2 der RL 2016/800/EU über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder[6976] ist gesetzlich klar zu stellen, dass ein Verteidiger zu bestellen ist, wenn die Verhängung einer Jugendstrafe droht[6977] oder "über Bewährungswiderruf, weitere Vollstreckung oder Beendigung freiheitsentziehender Maßnahmen entschieden wird."[6978] Im Referentenentwurf "Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren" vom 11.10.2018 ist vorgesehen, § 68 Nr. 5 JGG wie folgt neu zu fassen: "die Verhängung einer Jugendstrafe oder die Aussetzung der Verhängung einer Jugendstrafe zu erwarten ist.“ Erfasst werden sollte freilich auch der Widerruf der Strafaussetzung.[6979]

8. Freiheitsentziehende Maßregeln der Besserung und Sicherung

8.1 Forschungsstand

Zur Häufigkeit der Anordnung von Sicherungsverwahrung bei Jugendlichen oder Heranwachsenden gibt es keine statistischen Daten. Zulässig sind nur die vorbehaltene und die nachträgliche Sicherungsverwahrung (§§ 7, 105 Abs. 1, 106 Abs. 4 ff. JGG), die aber in keiner Statistik erfasst werden.[6980] Ausweislich der StVollzStat sind derzeit alle in Sicherungsverwahrung befindlichen Personen 30 Jahre und älter.

Unterbringungsanordnungen gem. §§ 63, 64 StGB sind bei Jugendlichen relativ selten; wegen der kleinen absoluten Zahlen ist eine eindeutige Tendenz nicht feststellbar.[6981] Bei Heranwachsenden nehmen dagegen sowohl die absoluten als auch die relativen Zahlen zu. In der Maßregelvollzugsstatistik werden keine Bestandszahlen für Jugendliche/Heranwachsende ausgewiesen. Sie sind enthalten in den Daten für die unter 25-Jährigen. Diese haben sowohl bei § 63 StGB als auch bei § 64 StGB zugenommen, freilich in deutlich

---

6976 Sommerfeld 2017b, S. 174; Sommerfeld 2018, S. 306. Vgl. hierzu bereits den Referentenentwurf "Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der notwendigen Verteidigung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/1919" vom 11.10.2018.

6977 So schon vor der RL 2016/800/EU. Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 67-69, Rdnr. 8. § 68 Nr. 1 i.V.m. § 140 StPO genügt insoweit nicht.

6978 So bereits 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 242; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 67-69, Rdnr. 8; 64. DJT, Bd. II/1, S. N 120.

6979 Ebenso Stellungnahmen des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins zum Referentenentwurf "Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren" vom 11.10.2018 (2018, S. 8). der Strafverteidigervereinigungen (2018, S. 4). Letztere weist darauf hin, dass die RL 2016/800/EU nur das Erkenntnis-, nicht aber das Vollstreckungsverfahren betrifft. Dadurch werden aber Neuregelungen im Vollstreckungsverfahren nicht ausgeschlossen.

6980 Vgl. oben VI., 7.9.2.3

6981 Vgl. oben VI., 7.9.2.4

geringerem Maße als die Altersgruppen der 25- bis unter 50-Jährigen.[6982] In der Maßregelvollzugsstatistik fehlen Angaben zur Unterbringungsdauer.

8.2 Reformvorschläge

1. Die Einführung der Sicherungsverwahrung bei Jugendlichen und Heranwachsenden wird vielfach kritisiert, ihre Rücknahme wird empfohlen. "Die Sicherheitsverwahrung als letzter Notbehelf der Kriminalpolitik kann nur verantwortet werden, wenn ein besonders großer Umfang prognostischer Daten eine vergleichsweise sichere und langfristige Prognose ermöglicht. Diese Voraussetzung fehlt bei jungen Straftätern, auch bei solchen, auf die die Merkmale des § 105 JGG nicht zutreffen. Der Anwendungsbereich der Sicherungsverwahrung darf daher keinesfalls auf jugendliche und heranwachsende Täter ausgedehnt werden."[6983]

2. Das JGG enthält keine zusätzlichen Voraussetzungen für eine Unterbringung von Jugendlichen/Heranwachsenden gem. §§ 63, 64 StGB. Wegen der befürchteten negativen Auswirkungen der Freiheitsentziehung wurde vorgeschlagen, im Jugendstrafrecht sowohl die Anlass- als auch die Wiederholungsstraftat enger zu fassen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stärker zu betonen.[6984]

Wenn aber eine Unterbringung angeordnet wird, dann sollte gewährleistet sein, dass junge Menschen getrennt von Erwachsenen untergebracht werden. "Nach den Empfehlungen des Arbeitskreises Forensik der Bundesarbeitsgemeinschaft der leitenden Ärztinnen/Ärzte der Kinder- und Jugendpsychiatrie zu den therapeutischen Mindestanforderungen sollte „der Jugendmaßregelvollzug außerhalb des gemeinsamen Akutbereiches (Aufnahmebereich, Krisenintervention) vom Erwachsenenbereich so abgegrenzt sein, dass die eigene Gestaltung der für soziales Lernen notwendigen Verantwortungsbereiche für die jugendlichen Straftäter möglich ist“.[6985]

6982 Vgl. oben VI., 7.9.2.5

6983 Forum II, AK 8 des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 782). Für Abschaffung u.a. auch Dünkel 2014b, S. 298.

6984 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 260, hinsichtlich der zusätzlich zu den Voraussetzungen der §§ 63, 64 StGB hinzutretenden jugendspezifischen Unterbringungsvoraussetzungen:

"1. eine schwere vorsätzliche Straftat gegen Leib, Leben oder die sexuelle Selbstbestimmung begangen hat und ansonsten zu erwarten ist, dass er in Zukunft weitere derartige Straftaten begehen wird oder

2. zum Zeitpunkt der Tat das 16. Lebensjahr vollendet und eine erhebliche Straftat begangen hat und ansonsten zu erwarten ist, dass er in Zukunft weitere derartige Straftaten begehen wird."

Die Unterbringung darf nur angeordnet werden, wenn andere Maßnahmen nicht ausreichen, um die Gefahr für die Allgemeinheit zu beseitigen."

6985 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 79 f. Forum II, AK 8 des 24. DJGT (DVJJ 1999, S. 782) hat deshalb gefordert, dass "im Verbund mehrerer Länder … Einrichtungen für solche Jugendliche und Heranwachsende zu schaffen (sind), die an bestehende Krankenhäuser für Kinder- und Jugendpsychiatrie angegliedert werden sollen." Die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 260, empfahl de lege ferenda eine entsprechende Regelung in das JGG aufzunehmen: "Die Unterbringung in einem psychiatrischem Krankenhaus oder einer Entziehungsanstalt erfolgt in einer besonderen Abteilung für Jugendliche."

8.3 Handlungsempfehlungen

1. Sowohl die Unterbringungsanordnungen als auch die Bestandszahlen gem. §§ 63, 64, 66 StGB sind für Jugendliche und Heranwachsende statistisch zu erfassen.

2. Sowohl vorbehaltene als auch nachträgliche Sicherungsverwahrung bei Jugendlichen und Heranwachsenden sollten ersatzlos entfallen. Da sie lebenslänglich dauern können, sind sie - jedenfalls bei Jugendlichen - mit Art. 37b S. 2 der UN-Kinderrechtskonvention[6986] schwerlich vereinbar. Entscheidend ist aber, dass die erforderliche Gefährlichkeitsprognose verantwortbar, d.h. ohne eine Vielzahl "falscher Positiver", nicht möglich ist.[6987]

3. Die Voraussetzungen für eine Unterbringungsanordnung gem. §§ 63, 64 StGB sind im Jugendstrafrecht enger zu fassen. Die Unterbringung darf nur in besonderen Abteilungen erfolgen.

9. Umsetzung des Beschleunigungsgebots im Jugendstrafverfahren

9.1 Forschungsstand

Dass Strafverfahren beschleunigt erledigt werden sollen, ist – unabhängig von jeglichen Annahmen über eine etwaige, darauf beruhende präventive Wirkung – ein menschenrechtlich verankertes und ein rechts- und sozialstaatliches Gebot.[6988] In den meisten, aber nicht in allen Modellprojekten wurde eine Verfahrensbeschleunigung durch eine bessere Kommunikation und Vernetzung der Verfahrensbeteiligten erreicht.[6989] Einbezogen in diese Projekte wurden vor allem Mehrfach- und Intensivtäter. Die Verfahrensbeschleunigung beruhte aber zumeist nicht nur auf den "kurzen Wegen", sondern auch darauf, dass es vielfach zu einer Veränderung des Erledigungsverhaltens gekommen ist, insbesondere bei der Staatsanwaltschaft i.S. von mehr informeller Erledigung. Diese Modellprojekte führten zu einer Erweiterung der Wissensbasis hinsichtlich Rahmenbedingungen, Kompetenzen und Handlungsansätzen der jeweils anderen Institution. Damit ist in diesen Projekten eines der immer wieder beklagten Defizite behoben, nämlich die mangelnde "effektive Kommunikation und Kooperation der … professionellen Handlungsträger".[6990]

In den Modellprojekten "Häuser des Jugendrechts" wurde bislang nicht geprüft, ob die Rückfallwahrscheinlichkeit reduziert werden konnte. Soweit in anderen Projekten eine Prüfung erfolgte, unterschieden sich die Rückfallraten nicht signifikant (vgl. **Schaubild 646**, **Schaubild 647**). Ein beschleunigtes Verfahren erhöht die Rückfallwahrscheinlichkeit nicht, belegt ist aber auch nicht deren Verringerung. Bestätigt ist also derzeit nur eine (überwiegend erfolgte) Verkürzung der Verfahrensdauer und eine verbesserte Kooperation und Kommunikation der Verfahrensbeteiligten.

6986 Vgl. Fn. 6906.

6987 Vgl. Ostendorf 2016c, § 7 Rdnr. 21.

6988 Vgl. oben VI., 13.1, 13.2

6989 Vgl. oben VII., 4.10

6990 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 6.

9.2 Reformvorschläge

1. Unschuldsvermutung und Rechtsstaatlichkeit erlauben keinen '"kurzen Prozess". Die empirischen Studien zur Verfahrensbeschleunigung belegen, dass Ansatzpunkte - neben der Aufstockung der sächlichen und personellen Mittel - vor allem in der Optimierung der internen Abläufe und der Verbesserung der Kommunikation und Kooperation der Verfahrensbeteiligten bestehen. Die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission hat hierzu den "Grundsatz der Beschleunigung" aufgestellt, den sie - zusammen mit anderen Grundsätzen - im JGG formuliert wissen wollte: "Im Jugendstrafverfahren gilt das Beschleunigungsgebot in besonderer Weise. Behördeninterne Verfahrensabläufe sind so zügig wie möglich zu gestalten. Bei der Gestaltung des Verfahrensablaufs ist die persönliche Lebenssituation des Jugendlichen zu berücksichtigen. Seine Verteidigungsrechte dürfen durch beschleunigte Verfahrensabläufe nicht beschnitten werden (Grundsatz der Beschleunigung)."[6991]

2. Sofern Heranwachsende uneingeschränkt in das Jugendstrafrecht einbezogen werden, sollte aus verfahrensökonomischen Gründen das Strafbefehlsverfahren zugelassen werden.[6992]

3. Das vereinfachte Jugendverfahren sollte auch für Heranwachsende geöffnet werden.[6993] Dass es nicht anwendbar ist, wenn Jugendstrafe in Betracht kommt, ist angemessen.

4. Der Vorschlag, § 79 Abs. 2 JGG zu streichen und das beschleunigte Strafverfahren (§§ 417 ff. StPO) auch bei Jugendlichen anzuwenden,[6994] wurde überwiegend abgelehnt.[6995] Es ist im Jugendstrafrecht entbehrlich, da bereits das vereinfachte Jugendverfahren zur Verfügung steht.

9.3 Handlungsempfehlungen

1. Wirkungsforschung zu den "Häusern des Jugendrechts" ist zu fördern, insbesondere hinsichtlich deren präventiver Wirkung.

2. Das vereinfachte Jugendverfahren sollte auch für Heranwachsende geöffnet werden. Für das beschleunigte Verfahren bei nach Jugendstrafrecht abgeurteilten Heranwachsenden besteht kein Bedarf.

3. Bei uneingeschränkter Einbeziehung von Heranwachsenden in das Jugendstrafverfahren sollte das Strafbefehlsverfahren (nur) bei Straßenverkehrsvergehen zugelassen werden.

6991 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 233.

6992 Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 133; Streng 2002b, S. N 80.
Dagegen Forum IV/3 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 731).

6993 Forum IV/3 des 22. DJGT (DVJJ 1996, S. 731).

6994 Vgl. die Nachweise bei Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 133 f.; Streng 2002b, S. N 100 f.

6995 Forum III des 25. DJGT (DVJJ 2003, S. 689); Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 134; Landau 2002, S.N 60 f.; Streng 2002b, S. N 101; Walter, M. 2002a, S. 443 f. m.w.N.

10. Zusammenfassung

1. Diese Empfehlungen orientieren sich an den internationalen Standards, wie sie in der UN-Kinderrechtskonvention, den einschlägigen Grundsätzen der Vereinten Nationen sowie in den von Organen des Europarates beschlossenen Richtlinien und Empfehlungen enthalten sind. Die Empfehlungen berücksichtigen weiter die grundgesetzlichen Vorgaben, insbesondere das Verhältnismäßigkeits- sowie das Sozialstaatsprinzip. Die Empfehlungen gehen davon aus, dass Spezialprävention das Ziel jugendstrafrechtlicher Sanktionen ist und der Einsatz der Maßnahmen und Strafen durch einen '"reformulierten" Erziehungsgedanken, durch den Schuld- und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begründet und begrenzt werden.

Die Empfehlungen gehen ferner aus von den in diesem Gutachten dargestellten jugendkriminologischen Erkenntnissen sowohl zu Struktur und Entwicklung der Jugendkriminalität im Allgemeinen, für die die Stichworte stehen Ubiquität, Episoden- und Bagatellhaftigkeit sowie Spontanbewährung, als auch von den Befunden zur Kriminalität von Mehrfach- bzw. Intensivtätern. Sie stützen sich des Weiteren auf die Sekundäranalysen zur jugendstrafrechtlichen Sanktionierungspraxis. Sie orientieren sich schließlich an den Ergebnissen der Sanktionswirkungsforschung.

Der Stand der nationalen wie der internationalen Forschung lässt zwar zumeist keine eindeutigen Aussagen zu bestimmten Sanktionsarten zu, also z.B. zur spezialpräventiven Wirkung von Arbeitsweisung, Geldauflage oder Betreuungsweisung. Als empirisch gesicherter Stand der Forschung kann dennoch angesehen werden:

- Eine Erhöhung angedrohter Strafen oder eine Verschärfung der Sanktionierungspraxis "beeinflussen im Allgemeinen weder die Hemmschwelle für Folgetaten im Sinne der Abschreckung potentiell tatgeneigter Personen noch das Ausmaß der Normakzeptanz im Sinne der positiven Generalprävention."[6996]
- Im Bereich der leichten Kriminalität bzw. der Massen- und Bagatellkriminalität kann von "Austauschbarkeit der Sanktionen" ausgegangen werden. Auch im Bereich der mittelschweren Kriminalität haben unterschiedliche formelle ambulante Sanktionen keine differenzierende Wirkung auf die Legalbewährung. Allerdings liegen hier nur für einige der Sanktionsarten belastbare Evaluationen vor.
- Empirisch gibt es auch keinen Beleg dafür, dass stationären Sanktionen eine bessere rückfallreduzierende Wirkung aufweisen als ambulante Sanktionen. "Internationale Befunde lassen die Schlussfolgerung zu, dass die Verbüßung einer Freiheitsstrafe nicht abschreckend und damit nicht rückfallreduzierend im Vergleich zu ambulanten Sanktionen wirkt. Die »Netto-Wirkung« der Freiheitsstrafe ist den Studien zufolge maximal Null, in vielen Studien sogar negativ. Differentielle Wirkungen (für bestimmte Inhaftiertengruppen und/oder Arten der Vollzugsgestaltung) sind bei dieser Fragestellung bislang allerdings zu selten untersucht worden."[6997]

Normative Erwägungen und empirische Befunde ergeben als Leitlinien:

6996 Kunz/Singelnstein 2016, § 20 Rdnr. 14.

6997 Suhling 2018, S. 573.

- (Jugend-)Strafrecht darf nur dann eingesetzt werden, wenn mildere Mittel zum Rechtsgüterschutz nicht ausreichen.
- Das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebietet, auf eine Verurteilung zu verzichten, wo eine informelle Sanktionierung (=Diversion) ausreicht. Empirisch gibt es im Bereich der Massen- und Bagatellkriminalität keinen Beleg für eine bessere Präventivwirkung formeller gegenüber informeller Sanktionen. Im Einzelfall ist deshalb zu begründen, weshalb eine formelle Sanktionierung zur Rückfallverhinderung geeigneter ist als eine informelle Sanktion.
- Das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebietet des Weiteren, dass freiheitsentziehende Sanktionen das "letzte Mittel" sind, und zwar dem Grunde wie der Dauer nach. Ihre spezialpräventive Überlegenheit gegenüber ambulanten Sanktionen ist empirisch nicht belegt.
- Aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip folgt schließlich, dass unter mehreren, hinsichtlich des Präventionsziels gleichermaßen wirksamen Sanktionen nur die den Einzelnen am wenigsten belastende verhängt werden darf.

Aus dem Sozialstaatsprinzip folgt schließlich, dass vorrangig rehabilitative, stützende, helfende, chancenverbessernde ("erzieherisch") und nicht punitiv gestaltete Sanktionen vorzusehen und einzusetzen sind.

Die Empfehlungen verkennen nicht, dass (jugend-)strafrechtliche Interventionen nur punktuell und zeitlich begrenzt einwirken und ihre Problemlösungskapazität deshalb sehr begrenzt ist. Strafrechtliche Sozialkontrolle kann Mängel und Versäumnisse in anderen Politikfeldern nicht ausgleichen, sie darf auch nicht als Lückenbüßer missbraucht werden. Vorrang müssen die Mittel der primären und sekundären Prävention haben, die anzusetzen haben bei den Familien, den Schulen und in den Kommunen. Durch sie können früher und besser die Entstehungsgründe von Kriminalität beeinflusst werden als durch das regelmäßig zu spät kommende, nur partiell einwirkende und deshalb nur marginale Wirkungen entfaltende Strafrecht. "Statt einem Mehr an Repression ist ein Mehr an Prävention erforderlich."[6998]

2. Defizite sind nur zum Teil im Jugendgerichtsgesetz selbst auszumachen. Defizite zeigen sich vor allem in der praktischen Ausgestaltung der Jugendkriminalrechtspflege, für die die Länder und die Kommunen zuständig sind. Von den Bundesländern hängt es ab, wie viele Jugendsachbearbeiter der Polizei, in der Jugenderziehung erfahrene Staatsanwälte, Jugendrichter, Jugendbewährungshelfer und Vollzugsbedienstete zur Verfügung stehen. Vor allem aber hängt es von ihnen ab, ob bei der Besetzung darauf geachtet wurde, dass - neben den juristischen Kenntnissen - die für eine sachgemäße und effiziente Anwendung des Jugendstrafrechts erforderlichen fachlichen Qualifikationen in Form von Basiswissen in Kriminologie, Pädagogik und Sozialpädagogik, Jugendpsychologie und -psychiatrie vorhanden sind und eine hinreichende Aus- und Fortbildung gewährleistet ist. Von den Kommunen hängt es ab, inwieweit es spezialisierte Jugendgerichtshelfer gibt.

6998 AK I - 3 des 25. DJGT (DVJJ 2003, S. 664).

3. Erkenntnisse über Umfang, Struktur und Entwicklung von Jugendkriminalität sind Ausgangs- und Bezugspunkt von Jugendkriminalpolitik. Ohne valide und hinreichend differenzierte Erkenntnis des Problems ist aber keine problemadäquate Problemlösung gewährleistet. Die Erkenntnismittel über Jugendkriminalität beschränken sich in Deutschland im Wesentlichen auf das Hellfeld der ermittelten Tatverdächtigen und der Verurteilten. Diese Daten sind aber systematisch verzerrt. Die Zahlen über polizeilich registrierte Fälle sind ein zu den schweren Fällen hin verzerrter Ausschnitt der "Kriminalitätswirklichkeit". Ihre Entwicklung kann nicht verlässlich abgeschätzt werden, weil unbekannt ist, ob und inwieweit durch Änderungen des Anzeigeverhaltens die Grenze zwischen Dunkel- und Hellfeld verschoben worden ist. Polizeilich ermittelte Tatverdächtige sind eine Auslese aus einem doppelten Dunkelfeld, dem der nicht bekannt gewordenen und dem der nicht aufgeklärten Fälle. Hierdurch wird die Struktur der Tatverdächtigen mitbestimmt. Es fehlt folglich an einer validen und hinreichend differenzierten Tatsachengrundlage für die Bestimmung von Umfang, Struktur und Entwicklung von (Jugend-)Kriminalität.

Als Handlungsempfehlung ergibt sich hieraus:

a) Einführung einer regelmäßig durchzuführenden, bundesweit repräsentativen Dunkeluntersuchung, insbesondere durch einen Viktimisierungssurvey. Hierdurch sollten die benötigten Zusatzinformationen gewonnen werden, ob und inwieweit die Veränderungen der PKS "real" sind. Dieser Viktimisierungssurvey sollte sich nicht auf die Erhebung von Opfererfahrungen und Anzeigeverhalten in der Bevölkerung beschränken, sondern beispielsweise auch Aussagen zu den Gründen für eine Anzeige bzw. Nichtanzeige von Delikten, zur Schadensart wie auch zur Wahrnehmung und Bewertung polizeilicher und gegebenenfalls justizieller Reaktionen, zu Kriminalitätsfurcht und Strafbedürfnissen ermöglichen. Dieser Survey sollte auch Forschungsinteressen der Wissenschaft berücksichtigen, interdisziplinär interessierende Fragestellungen aufnehmen und international anschluss- und vergleichsfähig sein. Empfehlenswert ist deshalb eine externe wissenschaftliche Begleitung bei Planung und Umsetzung. Damit Zu- bzw. Abnahmen erlittener Viktimisierungen statistisch zuverlässig gemessen werden können, ist eine hinreichend große Stichprobe erforderlich.[6999]

b) Ausbau der Polizeilichen Kriminalstatistik, insbesondere durch
   aa) (Wieder-)Aufnahme des Ausweises der Straßenverkehrsdelikte,
   bb) erweiterte Opfererfassung und
   cc) Einführung von Schadensschwereindizes.[7000]

4. Für eine Analyse der Sanktionierungspraxis, und zwar sowohl im Jugend- als auch im Allgemeinen Strafrecht, sind die derzeit verfügbaren Strafrechtspflegestatistiken ungenügend. Das derzeitige kriminalstatistische System in Deutschland beinhaltet zwar eine Vielzahl von Statistiken, angefangen von der StA-Statistik, über die StVerfStat bis hin zu BewHiStat, StVollz- und MaßrVollzStat. Diese ermöglichen aber keine hinreichend differenzierte Analyse der Sanktionierungspraxis. Wegen der fehlenden Rechtsgrundlage weisen sie Lücken in regionaler Hinsicht auf. Mit den einzelnen Statistiken werden jeweils eigene Zwecke verfolgt, weshalb sie nach je eigenen Zähl- und Aufbereitungsregeln

6999 Vgl. die Empfehlungen des RatSWD 2018.

7000 Ausführlich RatSWD 2009, S. 25 f., 51 ff.

erstellt werden. Sie sind weder inhaltlich noch erhebungsmethodisch optimal aufeinander abgestimmt. Ihre Erhebungsmerkmale wurden nicht den (Jugend-)Strafrechtsreformen der letzten drei Jahrzehnte angepasst, weshalb es nicht möglich ist zu prüfen, ob und wie die Praxis diese Reformen angenommen und umgesetzt hat.

Als Handlungsempfehlung ergibt sich hieraus:

a) Schaffung eines Strafrechtspflegestatistikgesetzes. Ohne gesetzliche Grundlage ist eine flächendeckende Führung der Strafrechtspflegestatistiken nicht gewährleistet. Es bedarf deshalb eines Strafrechtspflegestatistikgesetzes, durch das die kontinuierliche und flächendeckende Durchführung bereits bestehender bzw. ergänzend einzuführender Statistiken, die Weitergabe der entsprechenden Einzeldatensätze an das Statistische Bundesamt sowie der Zugang der unabhängigen Wissenschaft zu den Einzeldatensätzen (z.B. über die Forschungsdatenzentren der amtlichen Statistik) abgesichert wird.

b) Optimierung der Personenstatistiken der Strafrechtspflege, insbesondere durch

   aa) Einführung einer Beschuldigtenstatistik der Staatsanwaltschaft (entsprechend der StVerfStat). Die Erfassung von Alter und Geschlecht der Beschuldigten, der Straftatenvorwürfe, der Art der Erledigung sowie der Inhalte der angeregten/angeordneten oder vereinbarten informellen Sanktionen würde erstmals die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft transparent machen, die Wahrnehmung ihrer Rolle als „Richter vor dem Richter“[7001] einzuordnen und zu bewerten erlauben sowie die Handhabung und Bedeutung informeller Sanktionen im Vergleich zu formellen Sanktionen nach Art und Häufigkeit nachweisen.

   bb) Erweiterung der Erhebungsmerkmale der StVerfStat, um die Reformen der letzten Jahrzehnte im Bereich des Sanktionen- und des Verfahrensrechts auch statistisch abbildbar zu machen. Ferner sollte die StVerfStat die Opferperspektive verstärkt berücksichtigen.

   cc) Einführung einer Vollstreckungsstatistik hinsichtlich ambulanter Sanktionen, in der die jetzige Bewährungshilfestatistik und die Führungsaufsichtsstatistik jeweils Teilstatistiken wären.

   dd) Erweiterung der Vollzugsstatistiken durch Einführung einer Jugendarrestvollzugsstatistik sowie einer inhaltlich erweiterten Strafvollzugsstatistik, die anknüpft an die Vorschläge des Strafvollzugsausschusses der Länder aus dem Jahr 1993.

   ee) Inhaltliche Erweiterung der Maßregelvollzugsstatistik, insbesondere um Anlassstraftat, Eingangsdiagnose, psychiatrische und kriminologische Vorgeschichte, Unterbringungsdauer usw.

   ff) Einführung einer Untersuchungshaftstatistik, die - personenbezogen - für die Grundgesamtheit aller Untersuchungshaftanordnungen geführt werden und Informationen enthalten sollte zu Haftgründen, Haftdauer, Vollstreckung und Vollzug, Haftbeschwerde, Haftprüfung, rechtskräftiges Urteil.

   gg) Verbesserung der Kompatibilität der Personenstatistiken der Strafrechtspflege untereinander und mit der PKS.

7001 Kausch 1980.

hh) Verstetigung der bisherigen Legalbewährungsuntersuchungen durch Einführung als amtliche Rückfallstatistik.

ii) Institutionalisierte Einbindung der Wissenschaft in die Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken, namentlich der Aufnahme/Veränderung von Erhebungsmerkmalen.

c) Schaffung einer Datenbank für verlaufsstatistische Analysen. In dieser besonders gesicherten Datenbank sollten die personenbezogenen, pseudonymisierten Einzeldatensätze der PKS und sämtlicher Strafrechtspflegestatistiken gespeichert werden. Nur hierdurch ist es möglich, sowohl Bewertungsänderungen im weiteren Verfahren erkennen, also z.B. etwaige Überbewertungstendenzen in der PKS einschätzen, als auch Art und Inhalt der deliktsspezifischen Erledigung der Verfahren gegen registrierte Tatverdächtige analysieren zu können. Diese Datenbank würde nicht nur verlaufsstatistische Analysen, sondern auch eine einfacher zu erstellende und zudem vollständige (kein Ausfall hinsichtlich §§ 153 ff. StPO) Rückfallstatistik ermöglichen.

d) Datenzugang und -veröffentlichung

aa) Verfügbarkeit der Mikrodaten der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken sowie der Daten der Dunkelfeldstudien in den Forschungsdatenzentren; Zugang der Wissenschaft zu diesen Daten unter Beachtung des Datenschutzes.

bb) Verpflichtende Einführung eines Periodischen Sicherheitsberichts, der durch ein unabhängiges Gremium zu erstellen ist.

e) Transfer in die mediale Öffentlichkeit: Kriminalitätswahrnehmung erfolgt im Wesentlichen über zumeist selektive und dramatisierende Berichterstattung der Medien. Die hierdurch vermittelte Fehleinschätzung steht wiederum in Zusammenhang mit Kriminalitätsfurcht. Letztere ist aber keine spezifische Reaktion auf Kriminalitätsrisiken, sondern Teilmenge eines allgemeinen Unsicherheitsbefindens. "Aufgeklärte" Kriminalpolitik sollte zwar darüber aufklären, wie real das Risiko ist, Opfer einer Straftat zu werden; sie sollte aber weder erwarten noch behaupten, durch eine Vermehrung von Polizei oder eine Verschärfung von Strafrecht das Sicherheitsgefühl verändern zu können. Die gesellschaftlichen Ursachen für Kriminalitätsfurcht sollten zum Forschungsgegenstand gemacht werden.

5. Sämtliche Überblicke über den Stand der Wirkungsforschung in Deutschland stimmen darin überein, dass die Evaluationskultur defizitär ist. Es gibt zwar eine Vielzahl von Maßnahmen und Projekte, die jedoch überwiegend nicht evaluiert sind. Insgesamt gibt es zu wenig Evaluationsstudien. Die Mehrzahl dieser Studien entspricht überdies nicht den gegenwärtigen methodischen Standards. Wirkungsaussagen sind deshalb in der Regel nicht möglich. Für ein präventiv orientiertes Strafrecht, wie das deutsche Jugendstrafrecht, genügt es aber nicht, von einer Sanktion günstigere Effekte bloß zu erwarten oder diese zu behaupten, es muss vielmehr empirisch überprüfbare und hinreichend gesicherte Anhaltspunkte dafür geben, dass ein solcher Eingriff geeignet und erforderlich (also einer weniger eingriffsintensiven Alternative in der Wirkung überlegen) ist. Den rechtlichen Rahmen dafür, dass empirische Erkenntnisse über die (Un-)Wirksamkeit von Sanktionen geboten und zu berücksichtigen sind, liefert das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip mit seinen Elementen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit.

Als Handlungsempfehlung ergibt sich hieraus:

a) Das Jugendstrafrecht fußt auf der Trias von Erziehungsgedanke, Schuldgedanke und Verhältnismäßigkeitsprinzip. Nicht ausdrücklich im JGG geregelt ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip, und zwar sowohl hinsichtlich der Rechtsfolgen als auch des Verfahrens. Dies bedarf der expliziten Regelung.

b) Aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip lassen sich weitere Grundsätze ableiten, die in das JGG übernommen werden sollten. Hierzu zählen
   aa) Vorrang des Täter-Opfer-Ausgleichs,
   bb) Vorrang von Diversion vor formeller Sanktionierung, und zwar Vorrang der nichtintervenierenden vor der intervenierenden Verfahrenseinstellung,
   cc) Vorrang ambulanter vor stationären Sanktionen, innerhalb der ambulanten Sanktionen Vorrang unterstützender, chancenverbessernder, helfender Sanktionen vor ambulanten repressiven Sanktionen,
   dd) Innerhalb stationärer Sanktionen Vorrang der Strafaussetzung zur Bewährung vor der unbedingten Jugendstrafe, Vorrang der Strafrestaussetzung vor der Vollverbüßung.

c) Systematische Wirkungsforschung ist zu fördern und zu finanzieren, und zwar durch den Gesetzgeber im Bund und durch die Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen. Dies kann geschehen durch
   aa) Einrichtung einer nationalen Evaluationsagentur, die mit ausreichenden Mitteln ausgestattet wird, um Projekte der Wirkungsforschung, möglichst nach Begutachtung durch unabhängige Experten, zu vergeben.
   bb) Alternativ kommt in Betracht die systematische und nachhaltige Förderung von Wirkungsmessung durch Bereitstellung von öffentlichen Mitteln. Zielgröße sollten 10 % der für eine Maßnahme bereitgestellten Fördermittel sein.
   cc) Neue jugendkriminalrechtliche Maßnahmen sollten nicht eingeführt worden ohne Begleitforschung, die sich nicht nur auf die summative Evaluation beschränkt, sondern auch die Programmwirksamkeit prüft, also den Grad der Erreichung der Wirksamkeitsziele. Bereits bestehende Maßnahmen sind einer vergleichenden Erfolgskontrolle zu unterziehen.

d) Valide Evaluation benötigt Zeit; Auftraggeber müssen diese Zeit gewähren.

e) Selbstevaluation dient der Überprüfung, ob die Standards der eigenen Arbeit eingehalten werden. Sie ist als ein Bestandteil der Qualitätsentwicklung und der Qualitätssicherung notwendig. Standards für Selbstevaluation sollten erarbeitet werden.

f) Schaffung eines Informationspools, in den die "best practice"-Projekte aufgenommen und Informationen hierzu in die Praxis verbreitet werden können. Diese Aufgabe könnte z.B. an das Nationale Zentrum Kriminalprävention (NZK) oder an die zu schaffende nationale Evaluationsagentur übertragen werden.

g) Die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Wirkung des jugendstrafrechtlichen Instrumentariums sind auch in der Öffentlichkeit zu verbreiten. Dazu gehört auch die Aufklärung über die (begrenzte) Leistungskraft des Strafrechts und die vorrangige Bedeutung von Prävention.

6. Die verfügbaren strafrechtspflegestatistischen Daten und die vorliegenden, zumeist regional und zeitlich begrenzten Primärdatenerhebungen deuten insgesamt darauf hin,

- dass die jugendkriminalrechtliche Sanktionierungspraxis weniger spezialpräventiv, als vielmehr in hohem Maße tatstrafrechtlich orientiert ist,
- dass den Erwartungen des Gesetzgebers hinsichtlich eines verstärkten Gebrauchs der NAM nicht entsprochen worden ist,
- dass in hohem Maße ein "Maßnahmecocktail" aus Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln verhängt wird,
- dass - insgesamt gesehen - der Abstand zwischen der jugendkriminalrechtlichen und der allgemeinstrafrechtlichen Sanktionierungspraxis sehr gering ist.

Als Handlungsempfehlung ergibt sich hieraus:

a) Eine konsequente Fortentwicklung des Jugendstrafrechts als Sonderstrafrecht für junge Menschen bestünde in der Schaffung einer eigenständigen Jugendgerichtsbarkeit als Fachgerichtsbarkeit, die einen hohen Spezialisierungsgrad erlauben würde. Diese Empfehlung dürfte freilich nach den Erfahrungen mit dem Entwurf eines "Gesetzes zur Stärkung der Rechte von Opfern sexuellen Missbrauchs (StORMG)" vom 15.04.2011[7002] nur geringe Aussicht auf Umsetzung haben. Deshalb wird hilfsweise empfohlen:

b) § 37 JGG ist von einer Soll-Vorschrift zu einer Muss-Vorschrift hochzustufen, wobei Basiswissen in Jugendkriminologie, Pädagogik und Sozialpädagogik, Jugendpsychologie und -psychiatrie entweder vorhanden sein oder durch eine zeitnahe Ausbildung erworben werden sollten. Nur so ist gewährleistet, dass eine - auch kritische - Auseinandersetzung mit diesen Bezugswissenschaften möglich ist und deren Erkenntnisse in die tägliche Arbeit einbezogen werden können.

c) Zur Qualitätssicherung unabdingbar ist die Sicherung einer verpflichtenden, fortlaufenden Aus-, Fort- und Weiterbildung im Bereich der Jugendkriminologie, Pädagogik und Sozialpädagogik, Jugendpsychologie und -psychiatrie. Diese Kenntnisse werden im Studium nicht vermittelt. Das Angebot der beiden Richterakademien genügt hierfür nicht. Deshalb sollte eine Jugendakademie aufgebaut und ein entsprechendes Curriculum erarbeitet werden.

d) Aus- und Fortbildung sind nicht nur für Jugendstaatsanwälte und -richter, sondern für sämtliche am Jugendstrafverfahren beteiligten Berufsgruppen sicherzustellen.

e) Um das Sammeln von Erfahrung zu gewährleisten, sollten die Jugendstaatsanwalts- und -richterstellen jeweils für mindestens 5 Jahre besetzt werden; vor ihrem Einsatz sollten die Stelleninhaber über mindestens ein Jahr praktische Berufserfahrung aufweisen. Die im Entwurf StORMG vorgesehene Beschränkung der Sitzungsvertretung sollte umgesetzt werden.

f) Erforderlich ist eine ausreichende personelle und sachliche Ressourcenausstattung von Polizei, Jugendhilfe, Jugendbewährungshilfe, Jugendstrafjustiz sowie der Bediensteten im Jugendarrest und Jugendstrafvollzug.

7002 Der Entwurf, der erstmals fachliche Qualifikationsanforderungen, die neben der juristischen Qualifikation an Jugendrichter und Jugendstaatsanwälte zu stellen sind, gesetzlich festschreiben wollte, scheiterte am Widerstand der Bundesländer. Diese befürchteten Erschwernisse der Geschäftsverteilung bei den Justizverwaltungen und eine "Abkehr vom grundsätzlich universell einsetzbaren Richter oder Staatsanwalt" (BT-Drs. 17/6261 vom 22.06.2011, S. 24).

g) Kooperation und Kommunikation sind durch regelmäßig stattfindende "institutionalisierte Treffen zwischen den entsprechenden Jugendsachbearbeitern bei Polizei und Staatsanwaltschaft, Jugendgerichtshilfe, Bewährungshilfe sowie Jugendrichter unter Hinzuziehung von Vormundschafts- und Familienrichtern bei entsprechenden Problemlagen"[7003] zu fördern.

7. Das Sanktionsinstrumentarium des JGG wird regional ungleich angewendet. Die Unterschiede lassen sich in diesem Ausmaß nicht durch Unterschiede der Tat- und Täterpopulationen erklären, zumal die regionalen Unterschiede über die Zeit hinweg weitgehend stabil sind. Die Auslegungs- und Ermessensspielräume, die das JGG sowohl den Staatsanwaltschaften als auch den Jugendgerichten eröffnen, dienen der Verwirklichung der individualpräventiven Zielsetzung. Regionale Unterschiede, die über die Zeit hinweg stabil sind, sind aber Indiz dafür, dass die ungleichmäßige Gesetzesanwendung Folge einer regionalen Justizkultur ist, die den verfassungsrechtlich zulässigen Konkretisierungsspielraum überschreitet.

Als Handlungsempfehlung ergibt sich hieraus:

a) Um Vereinheitlichung zu erreichen, bedarf es der Herstellung von Transparenz hinsichtlich bestehender Ungleichheit. Erforderlich ist deshalb ein regelmäßiges Monitoring der Handhabung der informellen und formellen Sanktionen, insbesondere auch unter regionalen Aspekten, sowie eine regelmäßige Rückmeldung an die Praxis.

b) Die Sensibilisierung von Jugendstaatsanwälten und Jugendrichtern für Art und Ausmaß regionaler Unterschiede ist im Zusammenhang mit verpflichtender Fortbildung zu fördern.

c) Gesetzliche Konkretisierungen mit dem Ziel einer stärkeren Bindung der Praxis sind im Zusammenhang mit einer Reform des jugendstrafrechtlichen Sanktionensystems zu prüfen.

8. Die Altersgrenze der Strafmündigkeit wurde in der kurzen Geschichte des deutschen Jugendstrafrechts wiederholt geändert. Kriminalpolitisch wird sie immer wieder diskutiert. Im europäischen Vergleich hat sich eine mittlere Altersgrenze der bedingten Strafmündigkeit bei 14 Jahren eingependelt, teilweise eingeschränkt durch eine Anhebung der Bestrafungsmündigkeit auf 16 Jahre.

Die geltende Regelung (§ 3 JGG) fordert eine positive Feststellung und Begründung der Einsichts- und Steuerungsfähigkeit. Sämtliche empirischen Untersuchungen zeigen, dass die Praxis zumindest den Begründungsanforderungen nicht gerecht wird.

Empfohlen wird:

a) Die Strafmündigkeit mit 14 Jahren ist beizubehalten.

b) Die Einführung einer Bestrafungsmündigkeit, die entweder auf das Alter zur Tatzeit oder auf das Alter zum Zeitpunkt der Verurteilung abstellt, ist kein tauglicher Anknüpfungspunkt. Da es ausschließlich um die Verhinderung schädlicher

---

7003 Hessische Expertenkommission 2008, S. 14.

Auswirkungen des Haftvollzugs bei der Altersgruppe der 14- und 15-Jährigen geht, sollte eine vollzugliche Lösung durch geeignete Heimunterbringung erfolgen.

c) Eine Prüfung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit ist in der Regel unverhältnismäßig, wenn ausschließlich ambulante Sanktionen verhängt werden. Freiheitsentziehende Sanktionen setzen dagegen eine substantiierte Begründung der Verantwortungsreife voraus.

9. Heranwachsende sind seit 1953 partiell in das Jugendstrafrecht einbezogen. § 105 Abs. 1 JGG wirft aber unlösbare Anwendungsprobleme auf. Diese Norm wird seit ihrer Einführung deliktsspezifisch unterschiedlich angewendet; die Anwendung von Jugendstrafrecht nimmt, jedenfalls in der Tendenz, mit der Schwere der Straftat zu. Die Einbeziehung von Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht weist zwischen den Ländern große Varianz auf. Während bei schweren Delikten kaum regionale Unterschiede in der Einbeziehungsrate bestehen, sind die regionalen Unterschiede bei den mittelschweren und den leichten Delikten stark ausgeprägt.

Als Handlungsempfehlung ergibt sich hieraus:

a) Sowohl aus individualpräventiven Gründen als auch aus Gründen der Rechtssicherheit und Gleichbehandlung sind Heranwachsende (18 bis unter 21 Jahre) uneingeschränkt in das Jugendstrafrecht einzubeziehen. Dies entspricht Forderungen der weit überwiegenden Zahl von Praktikern, Wissenschaftlern und Fachverbänden. Der BGH hat zutreffend die Anwendung des Jugendstrafrechts mit dessen besonderer Eignung begründet: "Aber der das Jugendstrafrecht weit mehr als das allgemeine Strafrecht beherrschende Erziehungsgedanke erfordert es, den Heranwachsenden im Zweifelsfalle nicht von jener jugendgemäßen strafrechtlichen Behandlung auszuschließen, die für den jungen Menschen nicht nur in seinem Interesse, sondern auch im Interesse der Allgemeinheit geschaffen ist und seiner Eigenart angepasste Erziehungsmaßnahmen gestattet."[7004]

b) Bei uneingeschränkter Einbeziehung der Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht sollte unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsökonomie das Strafbefehlsverfahren für Heranwachsende (nur) bei Straßenverkehrsvergehen zugelassen werden.

c) Solange Heranwachsende noch nicht generell in das Jugendstrafrecht einbezogen sind, sollte das vereinfachte Jugendverfahren (§ 76 JGG) auch für Heranwachsende geöffnet werden.

d) Die Erweiterung des Anwendungsbereichs von jugendstrafrechtlichen Sanktionen und Maßnahmen bis zum Alter von 25 Jahren ist zu prüfen, auf jeden Fall sollte aber eine allgemeine Strafmilderungsmöglichkeit vorgesehen sein.

10. Untersuchungshaft ist „trübstes Kapitel der deutschen Strafrechtspflege."[7005] Dies gilt bereits für die statistische Erfassung. Der Gesetzgeber des 1. JGGÄndG hat den Anwendungsbereich von Untersuchungshaft einzuschränken versucht. Ob diese Einschränkungen sich messbar ausgewirkt haben, lässt sich statistisch indes nur bedingt prüfen. Die

7004 BGHSt 12, 116 (119).

7005 Heinemann 1906, S. 520.

verfügbaren Daten zeigen jedenfalls keine nachhaltige Einschränkung im Vergleich mit der Entwicklung im Allgemeinen Strafrecht.

Untersuchungshaft darf "nicht angeordnet werden, wenn sie ... zu der zu erwartenden Strafe ... außer Verhältnis steht" (§ 112 Abs. 1 S. 2 StPO). Denn sonst würde die angeordnete - und regelmäßig auch vollzogene - Untersuchungshaft stärker in das Freiheitsrecht des als unschuldig Geltenden eingreifen als die Reaktion, die aus der Verurteilung des als schuldig Erkannten folgt. Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht es deshalb nicht, dass 2015 nur 44 % der nach Jugendstrafrecht Verurteilten mit vorangegangener U-Haft auch zu einer unbedingten Jugendstrafe verurteilt worden sind. Regional bestehen erhebliche Unterschiede in der Untersuchungshaftpraxis.

Als Handlungsempfehlung ergibt sich hieraus:

a) Die Erkenntnismittel für Verhängung und Vollstreckung von Untersuchungshaft sowie deren Alternativen sind durch Einführung einer Untersuchungshaftstatistik zu verbessern.

b) Die durch das 1. JGGÄndG 1990 erfolgten Einschränkungen von Untersuchungshaft gegenüber 14- und 15-Jährigen hat der Gesetzgeber des 1. JGGÄndG zutreffend damit begründet, "Untersuchungshaft (habe) insbesondere bei ganz jungen Straftätern unverhältnismäßig schwerwiegende negative Auswirkungen auf die weitere Entwicklung."[7006] Diese gesetzliche Reform hat, soweit die statistischen Daten dies erkennen lassen, ihre Ziele nicht erreicht. Deshalb sollte Untersuchungshaft bei 14- und 15-Jährigen nur bei Straftaten i.S. von § 74 Abs. 2 GVG zulässig sein. Die Einschränkungen von § 72 Abs. 2 JGG sollten auf Jugendliche und Heranwachsende erstreckt werden.

c) Die Verhältnismäßigkeit der Untersuchungshaftanordnung ist zu begründen. Ist Jugendstrafe nicht zu erwarten, sollte Untersuchungshaft in der Regel unverhältnismäßig sein; eine Ausnahme ist zu begründen.

d) Ein Verteidiger ist unverzüglich mit der Entscheidung über die Vorführung zur Entscheidung über U-Haft zu bestellen.

e) Haftentscheidungshilfe ist auszubauen. Im Untersuchungshaftbefehl ist zu begründen, weshalb eine vorläufige Anordnung über die Erziehung (§ 71 JGG) nicht in Betracht kommt.

f) § 52a Abs. 1 S. 2 und 3 JGG sind zu streichen.

11. Von der deutschen Variante von Diversion - Verfahrenseinstellungen, die an die Stelle einer Anklage (staatsanwaltliche Diversion) oder einer Verurteilung (richterliche Diversion) treten - wurde in zunehmendem Maße Gebrauch gemacht. Die Einstellung des Verfahrens ist seit Ende der 1980er Jahre im Jugendstrafrecht die Regel, die Verurteilung ist die Ausnahme. Derzeit dürfte die Diversionsrate rd. 70 % betragen. Statt einer materiellrechtlichen Entkriminalisierung wurde dieser verfahrensrechtliche Weg gewählt. Dies hat zu einem Bedeutungszuwachs der Staatsanwaltschaft geführt, denn derzeit erfolgen 85 % aller Einstellungen durch die Staatsanwaltschaft. Dies befördert Ungleichheit, weil die Ermessensspielräume extrem unterschiedlich ausgelegt werden.

7006 BT-Drs. 11/5829, S. 14.

Die Diversionspraxis wird in den Strafrechtspflegestatistiken nur unzulänglich abgebildet. Weder zu den Tat- und Tätergruppen noch zu den mit einer Einstellung gem. §§ 45, 47 JGG verbundenen erzieherischen Maßnahmen liegen statistische Informationen vor. Aktenanalysen sowie Auswertungen von BZR-Eintragungen zeigen, dass zwischen den Ländern große regionale Unterschiede sowohl in der Höhe der Diversionsrate als auch im Gebrauch der Varianten von § 45 JGG bestehen. In den Diversionsrichtlinien der Länder werden nicht nur diese Unterschiede teilweise festgeschrieben, sondern auch der Polizei unterschiedlich weit reichende Ermächtigungen eingeräumt.

Diversion hat sich unter spezialpräventiven Gesichtspunkten bewährt, in generalpräventiver Hinsicht ist keine Einbuße feststellbar. Rechtlich wird durch Diversion dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem jugendstrafrechtlichen Gebot der Subsidiarität entsprochen. Die Stufenfolge der Diversionsbestimmungen des JGG ist kriminalpolitisch richtig. Die Annahme, die Rückfallrate sei nach nicht-intervenierender Diversion gem. § 45 Abs. 1 JGG höher als nach intervenierender Diversion gem. §§ 45 Abs. 2, 3 oder § 47 JGG, konnte empirisch nicht bestätigt werden. Diversion hat nicht nur bei Ersttätern spezialpräventiv bessere Wirkungen. "Bis zur dritten Auffälligkeit schneiden Jugendlichen, deren Verfahren eingestellt wurde, unter präventiven Gesichtspunkten immer besser ab als Jugendliche, deren Verfahren mit einer Verurteilung und förmlichen Sanktion beendet wurde.“[7007]

Diversion ist nicht nur in spezialpräventiver Hinsicht kriminalpolitisch verantwortbar und aussichtsreich, sondern ist formellen ambulanten Sanktionen auch unter den Gesichtspunkten der Verfahrensbeschleunigung und der Verfahrensökonomie überlegen.

Als Handlungsempfehlung ergibt sich hieraus:

a) StA-Statistik und StVerfStat sind so auszubauen, dass die Handhabung der Diversionsmöglichkeiten nach Tat- und Tätermerkmalen sowie nach angeregten/angeordneten Maßnahmen erkennbar wird.

b) Eine materiellrechtliche Entkriminalisierung von jugendtypischen Bagatelldelikten ist einer verfahrensrechtlichen Entkriminalisierung vorzuziehen. Vorzugswürdig wäre zwar eine Entkriminalisierung im Zusammenhang mit einer allgemeinem Strafrechtsreform. Eine derartige Reform ist aber nicht in Sicht. Deshalb sollte nach dem Vorbild des öJGG eine allgemeine Geringfügigkeitsklausel in das JGG aufgenommen werden.

c) Die regional ungleiche Handhabung belegt ein Umsetzungsproblem. Deshalb ist eine bundesgesetzliche Konkretisierung in mehrfacher Hinsicht erforderlich.

   aa) Die folgenlose Einstellung (§ 45 Abs 1 JGG) sollte konkretisiert werden durch tat- und täterbezogene Kriterien, die im Einzelnen durch Regelbeispiele in bundeseinheitlich geltenden Diversions-Richtlinien weiter differenziert werden sollten. Sollten bundeseinheitlich geltende Richtlinien nicht vereinbart werden können, dann sollte der Bundesgesetzgeber entsprechende Formalkriterien in § 45 Abs. 1 JGG aufnehmen. Eine einheitliche Handhabung wird nur durch eine gerichtliche Kontrolle herstellbar sein. Deshalb sollten die hierfür bestehenden Möglichkeiten geprüft werden, etwa durch die Ausgestaltung als Prozesshindernis.

7007 Meier 2006a, S. 93.

bb) § 45 Abs. 2 JGG macht eine Einstellung davon abhängig, ob die angeregte oder durchgeführte erzieherische Maßnahmen bzw. das Bemühen des Beschuldigten um einen Tatausgleich weder die Beteiligung des Richters nach § 45 Abs. 3 JGG noch eine Anklage erforderlich macht. Das Bemühen, "den Schaden wieder gutzumachen oder zu beseitigen" sollte dem Bemühen gleichgestellt werden, einen Ausgleich mit dem Verletzten zu erreichen. Ergänzend sollte geregelt werden, dass berücksichtigungsfähig auch sein sollte, wenn eine ausreichende normverdeutlichende Wirkung bereits aufgrund anderer Umstände erzielt worden ist, wie z.B. durch das Ermittlungsverfahren, insbesondere durch den Kontakt mit der Polizei oder durch nachteilige Folgen für den Beschuldigten, wie zum Beispiel eigener materieller oder gesundheitlicher Schaden, Verlust der Ausbildungs- oder Arbeitsstelle. Sowohl die in Betracht kommenden erzieherischen Maßnahmen als auch die weiter berücksichtigungsfähigen Umstände sollten in bundeseinheitlich geltenden Diversions-Richtlinien konkretisiert werden.

cc) Eine Anordnung nach § 45 Abs. 3 JGG sollte erst nach mündlicher Anhörung durch den Richter erfolgen.

dd) Kommt eine Einstellung gem. § 45 Abs. 1 JGG in Betracht, dann sollte eine diversionsorientierte Ermittlungsarbeit der Polizei (u.a. durch Verzicht auf Ermittlungen im sozialen Nahraum) an die Stelle der üblichen Fallermittlungen treten. Die Jugendgerichtshilfe ist nicht zu informieren.

ee) Die Soll-Vorschrift von § 155a StPO sollte in § 45 Abs. 2 JGG durch eine Verpflichtung ersetzt werden, in jeder Lage des Verfahrens zu prüfen, ob ein Tatausgleich eingeleitet werden kann.

ff) Ein Geständnis ist de lege ferenda nicht zu fordern; der für § 45 JGG erforderliche Tat- und Schuldnachweis kann auch auf andere Weise geführt werden.

gg) Der Staatsanwalt sollte zwar keine Anordnungskompetenz erhalten, aber im selben Maße wie der Richter erzieherische Maßnahmen anregen dürfen. Das Bestehen einer Anregungskompetenz sowie deren Reichweite sollten eindeutig gesetzlich geklärt werden.

d) Gegen die Einstellung des Verfahrens nach den §§ 45, 47 JGG sollte eine Beschwerdemöglichkeit geschaffen werden, wenn der Jugendliche/Heranwachsende eine Entscheidung über die Schuldfrage haben möchte, weil er nicht der Täter gewesen sei.

e) "Polizei-Diversion", die über die Vernehmung hinausgeht, begegnet rechtsstaatlichen Bedenken. Eine gesetzliche Klärung ist geboten.

f) "Schülergerichte" sind spezialpräventiv unnötig und rechtsstaatlich problematisch, weil die Freiwilligkeit der Unterwerfung fraglich ist, die Verlagerung von Anregungskompetenz einer unzulässigen Generalvollmacht gleichkommt, weil keine (hinreichende) Prüfung der angeregten Maßnahme durch die Staatsanwaltschaft erfolgt und der Grundsatz einer jugendgemäßen Verfahrensgestaltung (Ausfluss des Nicht-Öffentlichkeitsgrundsatz) verletzt wird. Deshalb sollte die Unzulässigkeit von Schülergerichten geregelt werden.

g) Bürokratische Hemmnisse sind abzubauen, u.a. durch Berücksichtigung des Arbeitsaufwandes des Staatsanwalts bei Entscheidungen gem. § 45 Abs. 2 JGG sowie des Jugendrichters bei Entscheidungen gem. § 45 Abs. 3 JGG im Pensenschlüssel.

h) § 60 Abs. 1 Nr. 7 BZRG verstößt gegen das Nichtschlechterstellungsgebot und ist deshalb zu streichen (oder - alternativ - §§ 153 ff. StPO sind im BZR eintragungspflichtig).

12. Vom Täter-Opfer-Ausgleich werden nicht nur spezialpräventive Effekte erwartet, sondern auch eine ganze Reihe weiterer kriminalpräventiver Funktionen, insbesondere "Grenzziehung (Normverdeutlichung) durch Konfrontation mit den schlimmen Folgen, Modellfunktion für prosoziale Verantwortungsübernahme, soziales Lernen, Verstärkung der Akzeptanz gewaltfreier Lösungsmöglichkeiten und Integration."[7008]

Über Umfang, Struktur und Entwicklung des TOA fehlen in Deutschland vollständige statistische Daten. Den deutschen Untersuchungen zum TOA kann nicht der Nachweis entnommen werden, dass er in spezialpräventiver Hinsicht „wirkt". "Im empirisch ermittelten ungünstigsten Fall hat der TOA keinen messbaren Erfolg und entspricht in der präventiven Wirkung einer traditionellen Maßnahme. In der Gesamtschau ist er dennoch das vorzugswürdige Mittel, weil es sich um die klar eingriffsmildere Sanktion mit der Berücksichtigung von Opferbelangen und der Konfliktregelung handelt."[7009]

Als Handlungsempfehlung ergibt sich hieraus:

a) Die Einleitung, Durchführung und die Ergebnisse des TOA sind in die Strafrechtspflegestatistiken aufzunehmen, um eine auch regional vollständige Datenbasis zu haben und die Ausschöpfung des Potenzials an geeigneten Fällen erkennen zu können.

b) Nach dem gegenwärtigen Stand der Wirkungsforschung hat TOA eine zumindest rückfälligkeitsneutrale Wirkung. Die täter- und deliktsspezifische Varianz der rückfallreduzierenden Wirkung sollte durch weitere Studien geklärt werden, die den methodischen Standards der Wirkungsforschung entsprechen. Diese Studien sind zu fördern.

c) Ein TOA ist auch bei nur rückfälligkeitsneutraler Wirkung wegen seiner Bedeutung für Täter und Opfer vorzugswürdig. Konfliktbearbeitung sollte deshalb Vorrang haben. Dieser Vorrang ist gesetzlich zu verankern durch eine über § 155a StPO hinausgehende Pflicht von StA und Gericht. Im Rahmen ihrer Ermittlungstätigkeit hat die Polizei zu prüfen, ob eine TOA bereits stattgefunden hat oder möglich erscheint.

d) Das Freiwilligkeitserfordernis steht einer Verpflichtung zu einem TOA entgegen. Hierin besteht der Unterschied zu einem Schadensersatz. Ist ein TOA erfolgreich durchgeführt worden oder hat sich der Täter ernsthaft um einen Ausgleich mit dem Verletzten bemüht, ist das Verfahren in der Regel einzustellen. Besondere Umstände, die für die Fortführung des Verfahrens sprechen, sind zu begründen.

13. Das JGG stellt der Praxis mit den informellen und den formellen Sanktionen des JGG ein breites und flexibles Reaktionsinstrumentarium zur Verfügung, um die Verwirklichung des in § 2 Abs. 1 JGG formulierten Präventionsziels zu ermöglichen.

Der Gesetzgeber des 1. JGGÄndG 1990 verankerte die in der "JGG-Reform von unten" erprobten "Neuen Ambulanten Maßnahmen" (NAM) in der Erwartung, diese könnten "die traditionellen Sanktionen (Geldbuße, Jugendarrest, Jugendstrafe) weitgehend erset-

7008 Bannenberg/Rössner 2009, S. 50.
7009 Kempfer/Rössner 2008, S. 10.

zen."[7010] Zum Gebrauch der NAM enthalten die Strafrechtspflegestatistiken keine Informationen. Bestandsaufnahmen bei den Jugendämtern und Freien Trägern können zwar das bestehende Angebot und die Zielgruppen ermitteln, sie erlauben aber keine Aussage darüber, in welchem Umfang dieses Angebot durch Jugendstaatsanwälte und Jugendrichter genutzt wird. Der Jugendgerichtsbarometer (2013) belegt eher ein "Nischendasein"; regional beschränkte Aktenanalysen deuten ferner auf eine eher rückläufige Entwicklung und auf eine erwartungswidrig hohe Kombination mit Zuchtmitteln hin.

Die NAM erreichen ihre Zielgruppe nur teilweise. Fehlanwendungen zeigen sich in der Anwendung der NAM bei Bagatelldelinquenz und auf Ersttäter, in der teilweise deutlichen Überschreitung der als vertretbar angesehenen Obergrenzen von Arbeitsweisungen/--auflagen sowie in der fehlenden Evaluation.

Von der in § 8 JGG eröffneten Möglichkeit eines „Maßnahmecocktails“ macht die Jugendkriminalrechtspflege in hohem Maße Gebrauch. Im Jugendstrafrecht dominieren deshalb die ahndenden, auf die Weckung von Unrechtseinsicht abzielenden Sanktionen (Zuchtmittel, unbedingte Jugendstrafe) mit 70 %, nicht aber die helfenden oder stützenden Maßnahmen (Erziehungsmaßregeln, Bewährungshilfe).

Arbeitsweisungen und Arbeitsauflagen werden in der jugendrichterlichen Praxis zumeist nicht unterschieden. Eine pädagogische Betreuung scheint eher selten zu sein. Zielgruppe sind - einigen Untersuchungen zufolge - zur Hälfte Ersttäter. Die Höchststundenzahl liegt teilweise deutlich über der in den "Mindeststandards" empfohlenen Obergrenze von maximal 80 Stunden. Vereinzelt wurden bis zu 450 Stunden verhängt.

Dieses (partielle) "Nichtwissen" hinsichtlich der praktischen Anwendung formeller ambulanter Sanktionen findet seine Entsprechung beim empirisch gesicherten Stand der Wirkungsforschung. Von wenigen, sehr speziellen Bereichen abgesehen, gibt es keine einzige Evaluation, in der die Wirkung der verschiedenen Weisungen oder der unterschiedlichen ambulanten Zuchtmittel geprüft worden wäre. Wenn das Wort von "Kriminalpolitik im Blindflug"[7011] seine Berechtigung hat, dann auf alle Fälle in diesem Teil der Wirkungsforschung.

Als Handlungsempfehlung ergibt sich hieraus:

a) Die Erhebungsmerkmale der StVerfStat sind an die jeweiligen gesetzlichen Änderungen unverzüglich anzupassen. Der Gesetzgeber muss kontrollieren (wollen und können), ob und inwieweit die Praxis seine Gesetzesreformen umsetzt. Dass die Änderungen durch das 1. JGGÄndG nicht zu einer Erweiterung der Erhebungsmerkmale der StVerfStat führten, beruht letztlich auch auf dem Fehlen eines Strafrechtspflegestatistikgesetzes (siehe oben unter IX., 4a).

b) Durch regelmäßige Begleitforschung sind Quantität und Qualität der ambulanten Sanktionen festzustellen und zu prüfen, ob und inwieweit die gesetzgeberischen Ziele erreicht bzw. verfehlt werden, welche unerwünschten oder unbeabsichtigten Nebenfolgen aufgetreten und worin etwaige Umsetzungsschwierigkeiten begründet sind.

7010 BT-Drs. 11/5829, S. 1.

7011 Heinz 1998c.

c) Die Trennung von Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln ist zugunsten einer einheitlichen Kategorie spezialpräventiver Maßnahmen aufzugeben. Entsprechend dem jugendstrafrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz haben eine freiwillige Konfliktregelung und Leistungen der Jugendhilfe Vorrang vor jugendstrafrechtlichen Sanktionen. Für die Neuregelung der formellen ambulanten Sanktionen sollten die Vorschläge der beiden Reformkommissionen der DVJJ von 1992 und 2002 berücksichtigt werden. Sie entwickeln das gegenwärtige, auf der Trias von Erziehungsgedanke, Schuldgedanke und Verhältnismäßigkeitsprinzip beruhende Jugendstrafrecht folgerichtig weiter, setzen jugendstrafrechtliche Grundsätze konsequent um und berücksichtigen den empirisch gesicherten Stand kriminologischen Wissens sowohl zu Jugendkriminalität als auch zur Wirkungsforschung.

d) Solange die verschiedenen ambulanten Rechtsfolgen nicht schärfer voneinander abgegrenzt sind, ist die Kopplungserlaubnis (§ 8 JGG) deutlich restriktiver zu fassen. Erziehungsmaßregeln sollten nur mit Bewährungsauflagen verbunden werden können. Durch die Verbindung mit Zuchtmitteln werden Erziehungsmaßregeln mit helfendem oder stützendem Charakter entwertet und von den Jugendlichen nur noch als Teil der Übelszufügung wahrgenommen. Der Versuch, die ahndende Sanktion durch eine "erzieherische" Maßnahme zu relativieren, übersieht, dass auch Erziehungsmaßregeln Belastungen sind.

e) Die bei den NAM festgestellte Zielgruppenverfehlung bedarf der Korrektur. Bis durch eine Reform die verschiedenen Reaktionen schärfer voneinander abgegrenzt sind, sollten zumindest in bundeseinheitlichen Richtlinien fachliche Mindeststandards formuliert werden, deren Umsetzung durch Aus- und Fortbildung gefördert werden sollte. An der Erst- und Weiterentwicklung entsprechender Mindeststandards sollten die Fachverbände der jeweiligen Berufsgruppen beteiligt werden.

f) Hinsichtlich des Verhältnisses von Jugendhilfe und Jugendstrafrecht besteht Regelungsbedarf. Die Finanzierung der nicht von der Justiz vollzogenen erzieherischen Maßnahmen ist zeitnah zu klären.

g) Rechtsstaatlich geboten ist die Festlegung von Obergrenzen von Weisungen und Zuchtmitteln. Den Vorschlägen, die eine Begrenzung von sozialen Trainingskursen bzw. von Betreuungsweisungen auf 3 Monate vorsehen, Arbeitsleistungen auf maximal 80 Arbeitsstunden und Geldbußen auf das doppelte Nettomonatseinkommen begrenzen wollen, kann zugestimmt werden.

h) Ungehorsamsarrest sollte, dem österreichischen Vorbild folgend, abgeschafft werden. Es sollten stattdessen alternative Weisungen/Auflagen angeordnet werden dürfen. Bei erneuter Straffälligkeit kann die Nichterfüllung von Weisungen/Auflagen berücksichtigt werden. Hilfsweise, für den Fall der Nichtabschaffung, sollte die Anordnung von Ungehorsamsarrest nur dann erfolgen, wenn dies erforderlich ist, um den Jugendlichen von weiteren Straftaten abzuhalten. Bei Beibehaltung des Ungehorsamsarrestes sollte gesetzlich geklärt werden, dass es sich um eine Ersatzsanktion handelt; ferner sollte die Höchstdauer auf maximal zwei Wochen reduziert werden.

i) § 55 Abs. 1 JGG ist zu streichen. Die Einschränkung läuft Art. 19 der Richtlinie (EU) 2016/800 zuwider. Das im Referentenentwurf "Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren" vom 11.10.2018 vorgesehene Rechtsmittel der sofortigen Beschwerde ist nicht ausreichend, weil es zu keiner mündlichen Anhörung der Betroffenen führt. Die Berufung ist das geeignetere

Rechtsmittel.
§ 55 Abs. 2 JGG ist eine Benachteiligung gegenüber Erwachsenen, die aufgehoben werden sollte.

j) Das inzwischen eingeführte Fahrverbot bei Straftaten, die nicht im Zusammenhang mit dem Führen eines Kraftfahrzeuges stehen, ist aufzuheben. Eine gerechte Sanktionsbemessung ist bei dieser Maßnahme schwierig bis unmöglich.

k) Nirgends ist der defizitäre Stand der Wirkungsforschung augenscheinlicher als im Bereich der formellen ambulanten Sanktionen nach JGG. Wirkungsforschung ist nachhaltig zu fördern, die hierfür benötigten finanziellen und personellen Ressourcen sind bereit zu stellen.

14. Der Jugendarrest gehört zu den "Stiefkindern" der amtlichen Strafrechtspflegestatistiken. In der StVerfStat wird lediglich über die Verurteilung zu den vier Jugendarrestarten informiert, aber nicht zu deren Dauer. Zur Anordnung von Ungehorsamsarrest gem. §§ 11 Abs. 3, 15 Abs. 3 JGG sowie zum Jugendarrestvollzug gibt es keine strafrechtspflegestatistischen Daten.

Die NAM haben den Jugendarrest nicht, wie vom Gesetzgeber des 1. JGGÄndG erwartet, weitgehend ersetzt. Der Anteil stationärer Sanktionen, bezogen auf Verurteilte, betrug 1990 22 %, derzeit (früheres Bundesgebiet 2015) beträgt er 23 %, etwas mehr als die Hälfte entfällt auf Jugendarrest. Nur bei Berücksichtigung auch der informellen Sanktionen ist ein Rückgang von 8,5 % auf 5,5 % festzustellen (**Schaubild 339**).

Aktenanalysen zufolge entsprechen die Lebenslagen von Jugendarrestanten nicht dem Bild des "gutgearteten" Jugendlichen. Es handelt sich vielmehr überwiegend um ältere Jugendliche und Heranwachsende mit multiplen Schwierigkeiten. Diese Risiko- und Belastungsfaktoren sind durch den Arrestvollzug bei häufig wechselnden Gruppenzusammensetzungen kaum zu ändern.

Zwischen den Ländern bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Gebrauchs freiheitsentziehender Sanktionen, insbesondere hinsichtlich des Jugendarrestes. Diese Unterschiede weisen keinen Zusammenhang auf mit der unterschiedlichen Handhabung der Diversionsmöglichkeiten des JGG. So reichte 2015 z.B. die Spannweite der wegen gefährlicher Körperverletzung zu Jugendstrafe oder Jugendarrest verurteilten Jugendlichen von 19 % (Bremen) bis 68 % (Bayern; Saarland). Hierbei handelt es sich um - über die Zeit hinweg - stabile, regionale Unterschiede der Sanktionierungspraxis.

Zur spezialpräventiven Wirkung von Jugendarrest gibt es in Deutschland keine methodisch valide Studie. Die vier Legalbewährungsstudien zeigen, dass die Rückfallwahrscheinlichkeit nach Jugendarrest höher ist als nach ambulanten Sanktionen, und zwar insbesondere auch nach zur Bewährung ausgesetzter Jugendstrafe. Die gelegentlich vertretene Annahme, Jugendarrest ändere die Einstellung zu Moral und Recht, konnte empirisch in einer, allerdings auf eine Jugendarrestanstalt beschränkten Studie nicht bestätigt werden. Das soziale Training im Jugendarrest zeigt nach den vorliegenden Studien keinen signifikanten Einfluss auf die Legalbewährung der Arrestanten. Meta-Analysen, die sich vor allem auf US-amerikanische Studien stützen, kommen einheitlich und eindeutig zum Ergebnis, dass Programme, die auf spezialpräventive Abschreckung setzen, sei es durch kurzen Freiheitsentzug (shock probation), durch längere, mit militäri-

schem Drill verbundene Internierung (boot camps) oder in Form von Gefängnisbesuchsprogrammen (scared straight) nicht die erwünschten Effekte aufweisen, sie sind vielmehr häufig sogar kontraproduktiv. Deshalb ist die Annahme begründet, dass "weder aus pädagogischer noch aus kriminologischer Sicht … positive Wirkungen des Jugendarrests zu erwarten" sind.[7012]

Als Handlungsempfehlung ergibt sich hieraus:

a) Jugendarrest ist als "schädlich" abzuschaffen; dies gilt auch für den Ungehorsams- und Warnschussarrest. Durch einschränkend formulierte Kriterien für die Verhängung von Jugendstrafe ist einem Ausweicheffekt auf Jugendstrafe zu begegnen.

b) Hilfsweise wird für den Fall der Nichtabschaffung von Jugend- und Ungehorsamsarrest empfohlen:
   aa) Freizeit und Kurzarrest sind abzuschaffen. Dauerarrest ist als stationärer sozialer Trainingskurs auszugestalten.
   bb) Ungehorsamsarrest ist Ersatzsanktion für die Nichterfüllung von Geldbußen und gemeinnütziger Arbeit. Weshalb die Weisung/Auflage nicht geändert wurde, ist zu begründen. Der Jugendliche/Heranwachsende ist vor der Anordnung von Ungehorsamsarrest zu hören.

c) Die Verhängung von Urteils- und Ungehorsamsarrest sind in der StVerfStat zu erfassen.

d) Solange es Jugendarrest gibt, gilt das Evaluierungsgebot uneingeschränkt. Ein Übergangsmanagement ist zu institutionalisieren.

e) Ein Fall notwendiger Verteidigung ist die drohende Verhängung von Jugendarrest, § 68 JGG ist entsprechend zu ändern.

15. Potentiell freiheitsentziehende oder gar stationäre Sanktionen[7013] sind in der jugendkriminalrechtlichen Sanktionierungspraxis nicht "ultima ratio". Obwohl sowohl die durchschnittliche Tatschwere als auch die Zahl der Vorbelastungen der nach Jugendstrafrecht Sanktionierten geringer sein dürfte als bei den nach Allgemeinen Strafrecht Sanktionierten war 2015 der Anteil – bezogen auf (informell oder formell) Sanktionierte, um Unterschiede in den Diversionsraten auszugleichen - der insgesamt verhängten Jugendstrafen (3,7 %)

7012 AK 5 des 29. DJGT (DVJJ 2015, S. 759).

7013 Die Summe der schwersten Sanktionen ist identisch mit der Zahl der Verurteilten. Ein Jugendarrest gem. § 16a JGG, der neben bedingter Jugendstrafe verhängt wird, zählt statistisch nicht als schwerste Sanktion (vgl. **Tabelle 78**). Die schwerste Sanktion ist vielmehr die bedingte Jugendstrafe. Folgerichtig muss Jugendarrest gem. § 16a JGG bei der Analyse der (nur die schwersten Sanktionen berücksichtigenden) Sanktionierungspraxis unberücksichtigt bleiben. Als schwerste, potentiell freiheitsentziehende Sanktionen werden bezeichnet: Jugendstrafen (mit/ohne Bewährung), Jugendarrest (ohne § 16a JGG), Heimerziehung bzw. Freiheitsstrafe und Strafarrest (jeweils mit/ohne Bewährung).
Als schwerste stationäre Sanktionen werden bezeichnet: unbedingte Jugendstrafe, Jugendarrest (ohne § 16a JGG), Heimerziehung bzw. unbedingte Freiheitsstrafe und unbedingter Strafarrest. Hiervon zu unterscheiden ist die sog. Internierungsrate, die ausdrückt, wie viele der Verurteilten bereits aufgrund des Urteils tatsächlich stationär untergebracht werden.
Die Internierungsrate berücksichtigt unbedingte Jugendstrafe, Jugendarrest (mit § 16a JGG) und Unterbringung in Heimerziehung.

und der Jugendarreste (ohne § 16a JGG) (3,8 %) mit 7,5 % höher als der Anteil der insgesamt verhängten Freiheitsstrafen und Strafarreste (6,4 %) (**Schaubild 495**). Der Anteil der schwersten verhängten stationären Sanktionen (Jugendarrest ohne § 16a JGG – 3,8 % und unbedingte Jugendstrafe - 1,5 %) war im Jugendstrafrecht 2015 mit 5,3 % mehr als doppelt so hoch wie der Anteil der unbedingten Freiheitsstrafen mit 1,9 % (**Schaubild 497**). JugendrichterInnen vertrauen offenbar, wenngleich kontraempirisch, in weit höherem Maße als ihre KollegInnen im Allgemeinen Strafrecht auf die rückfallreduzierende Kraft stationärer Sanktionen.

Jugendstrafen wurden in zunehmendem Maße zur Bewährung ausgesetzt. Die Aussetzungsquoten sind umso höher, je kürzer die verhängten Jugendstrafen sind; aber selbst bei den Jugendstrafen zwischen einem Jahr und zwei Jahren werden inzwischen mehr als 50 % ausgesetzt. Im Allgemeinen Strafrecht werden allerdings nicht weniger, sondern sogar mehr Freiheitsstrafen zur Bewährung ausgesetzt. Insgesamt wurden 2015 60,5 % aller Jugendstrafen (**Schaubild 394**), aber 70,3 % aller Freiheitsstrafen zur Bewährung ausgesetzt (**Schaubild 395**).

Die Dauer der Jugendstrafe zeigt eine extrem ungleichmäßige Verteilung mit starken Prägnanztendenzen (**Schaubild 403**). Derartige Verteilungen sind aus dem tatstrafrechtlichen Erwachsenenstrafrecht bekannt; mit einer an der spezialpräventiven Einwirkung orientierten Sanktionsbemessung sind sie unvereinbar.

Die mit einem Bedürfnis der Praxis begründete Forderung nach Anhebung der Jugendhöchststrafe ist spezialpräventiv nicht legitimierbar, ein Praxisbedürfnis ist empirisch nicht nachweisbar.

Von Jugendarrest und Jugendstrafe wird in den Ländern höchst unterschiedlich Gebrauch gemacht. Diese Unterschiede zeigen sich auch bei der Dauer sowohl der insgesamt als auch der unbedingt verhängten Jugendstrafe. Die Spannweite der Verurteilungen zu unbedingter Jugendstrafe von mehr als einem Jahr reichte z.B. 2015 bei Raub von 0 % bis 50 % (**Schaubild 412**), bei Einbruchsdiebstahl von 0 % bis 17,1 % (**Schaubild 413**).

Strafaussetzung zur Bewährung hat sich bewährt. Es liegt zwar keine methodischen Standards genügende Wirkungsforschung vor. Der Effekt des Austausches von formellen ambulanten mit stationären Sanktionen lässt sich für Deutschland aber beurteilen durch die Entwicklung der Widerrufsraten nach Strafaussetzung zur Bewährung (**Schaubild 402**). Die Analyse der Bewährungshilfestatistik über die Widerrufsquoten zeigt, dass trotz der Erweiterung des Anwendungsbereichs der Strafaussetzung von neun Monaten auf zwei Jahre und durch die damit verbundene Einbeziehung einer schwierigeren Klientel die Widerrufsraten nicht angestiegen sind,

Die Antwort auf die Frage "Was wirkt gegenüber wem warum?" ist für den deutschen (Jugend-)strafvollzug mangels einschlägiger Evaluationen noch unbekannt. Hinsichtlich des Standes der Behandlungsforschung in Deutschland gilt, dass „solide Behandlungsforschung, die wenigstens grundsätzlich erlaubt, inhaltlich genau beschriebene Maßnahmen/Angebote in einen zeitlich ausgerichteten methodischen Design präzise zu über-

prüfen, die also nicht nur Effekte vergleicht, sondern (kausale) Wirkungen zu bewerten gestattet, … nach wie vor eher die Ausnahme als die Regel (ist).“[7014]

Die Annahme, kriminalitätsrelevante Einstellungen und Verhaltenstendenzen würden sich im Verlauf einer Jugendstrafe ändern, konnte in einer umfangreichen Untersuchung, die über mehrere Jahre hinweg bei männlichen Erstinhaftierten in mehreren norddeutschen Jugendstrafanstalten durchgeführt worden war, nicht bestätigt werden. Da Meta-Analysen aber belegen, dass durch geeignete Behandlungs- und Therapiemaßnahmen positive Effekte erreichbar sind, wird das Problem darin gesehen, dass aufgrund der knappen Ressourcen im deutschen Jugendstrafvollzug effektive Maßnahmen nur für einen kleinen Teil der Inhaftierten zur Verfügung stehen. Die Wirkung von Weiterqualifizierungsmaßnahmen blieb dadurch begrenzt, dass häufig keine dauerhafte Vermittlung in Arbeits- und Ausbildungsverhältnisse gelang. Aus Langzeitstudien ist aber bekannt, dass "für das Ende der kriminellen Karriere die aktuellen Lebensbedingungen und die damit verbundenen (legalen) Zukunftsoptionen entscheidend sind. Für den praktischen Umgang mit jugendlichen Straftätern bedeuten diese Erkenntnisse, dass Interventionskonzepte auf die Verbesserung der Integrationsmöglichkeiten, insbesondere im Leistungsbereich und im sozialen Nahbereich abzielen sollten."[7015]

Jugendstrafvollzug in freier Form weist keine schlechtere Legalbewährung auf als der klassische Jugendstrafvollzug (**Schaubild 639**). Ein Vollzug in freier Form ist deshalb für die in Betracht kommende Gefangenenpopulation kriminalpolitisch verantwortbar und vorzugswürdig, weil damit eine "Angleichung an die Lebensverhältnisse der Realität erreicht und damit den schädlichen Folgen des herkömmlichen Jugendstrafvollzugs mit seinen subkulturellen Einflüssen entgegengewirkt"[7016] wird.

Gefangene, die während der Haft Urlaub oder Ausgang erhalten hatten, sowie Gefangene, die vorzeitig entlassen worden waren, bewährten sich besser als Vollverbüßer. Ein rückfallmindernder Effekt konnte bislang nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden; eher dürfte von einer positiven Selektion auszugehen sein. Dennoch ist die vorzeitige Entlassung kriminalpolitisch verantwortbar, weil die Rückfallraten der vorzeitig Entlassenen nicht höher sind. Da der Resozialisierungseffekt der Vollverbüßung wohl kaum auf der Restzeit beruht, stellt die weitere Inhaftierung einen Übermaßvollzug dar.

Für das Ende einer kriminellen Karriere sind die "aktuellen Lebensbedingungen und die damit verbundenen (legalen) Zukunftsoptionen entscheidend".[7017] Für ein straftatenfreies Leben in Freiheit benötigen viele Gefangene nicht nur die Resozialisationsbemühungen im Vollzug, sondern auch Unterstützung in der Übergangsphase von einem Leben in Unfreiheit in ein Leben in Freiheit. Übergangsmanagement ist unverzichtbarer Bestandteil der Bemühungen um Resozialisierung. Mehrere Evaluationen zeigen, dass es gelingt, zumindest bei einem Teil der entlassenen Strafgefangenen die finanzielle und berufliche Situation sowie die Wohnsituation deutlich zu verbessern. Derzeit steht zwar noch eine methodisch einwandfreie Kontrollgruppenstudie zur rückfallreduzierenden Wirkung inten-

7014 Kerner 1996, S. 93.
7015 Stelly/Thomas 2015, S. 704 f.
7016 Dreßler 2007, S. 121.
7017 Stelly/Thomas 2015, S. 704

siver ambulanter Betreuung in der Nachentlassungszeit aus. Die bisherigen Studien zeigen aber, dass eine derartige Betreuung zumindest erfolgversprechend ist.

Als Handlungsempfehlung ergibt sich hieraus:

a) Jugendstrafe darf nur "ultima ratio" sein. Um dieses Ziel zu erreichen, ist einerseits der Ausbau ambulanter Alternativen erforderlich, andererseits sind die Voraussetzungen für die Verhängung der Jugendstrafe restriktiver zu fassen.

b) Spezialpräventive Begründungen für die Verhängung von Jugendstrafe sind nicht legitimierbar. Die Jugendstrafe wegen "schädlicher Neigungen" ist ersatzlos zu streichen. Die Jugendstrafe wegen "Schwere der Schuld" ist entsprechend den "Bejing-Grundsätzen" zu beschränken auf "Gewalttatverbrechen gegen eine Person oder wiederholter anderer schwerer Straftaten."

c) Die Untergrenze der Jugendstrafe ist auf drei Monate abzusenken, die Obergrenze auf 5 Jahre bei Jugendlichen und auf 10 Jahre bei Heranwachsenden, wenn diese wegen Delikten i.S.v. § 74 GVG verurteilt werden. Das Maß der Tatschuld darf nicht überschritten werden, die Dauer der schuldangemessenen Strafe darf aber aus spezialpräventiven Gründen unterschritten werden.

d) Der Anwendungsbereich der Strafaussetzung zur Bewährung ist zu erweitern auf mindestens drei Jahre. Die Prognose sollte als Negativprognose ausgestaltet werden. Die obligatorische Unterstellung unter einen Bewährungshelfer ist beizubehalten. Betreuungszeit und Unterstellungszeit sollten identisch sein und nicht mehr als zwei Jahre betragen; statt eines Widerrufs hat die Verlängerung der Bewährungszeit bis zu vier Jahren Vorrang. Ein Widerruf sollte nur wegen Verurteilung zu einer neuen Straftat erfolgen und nur, wenn dies zusätzlich zur neuen Strafe geboten ist, um den Verurteilten von weiteren Straftaten abzuhalten. Ein Teilwiderruf sollte zulässig sein. Die Fallbelastungszahlen sind durch Erhöhung der Planstellen für hauptberufliche Bewährungshelfer zu senken.

e) Auch wenn die Verhängung von Jugendstrafe spezialpräventiv nicht legitimierbar ist, so ist doch aus sozialstaatlichen Gründen ein Behandlungsvollzug geboten. Hierzu sind die Ressourcen auszubauen durch mehr und qualifiziertes Personal.

f) Der Vollzug in freien Formen hat sich bewährt. Er sollte weiter erprobt und, entsprechend den Befunden von weiteren Evaluationen, ausgebaut werden.

g) Offener Vollzug ist geboten, um das Vollzugsziel zu erreichen. Jugendstrafen bis zu einem Jahr sollten i.d.R. im offenen Vollzug vollstreckt werden.

h) Strafrestaussetzung sollte durch Einführung von eindeutigen, von Amts wegen einzuhaltenden Fristen ausgebaut werden. Prognostisch sollte darauf abgestellt werden, ob es der weiteren Vollstreckung bedarf, um von weiteren strafbaren Handlungen abzuhalten.

i) Übergangsmanagement ist vielversprechend. Es ist durch weitere Projekte zu fördern, zu evaluieren und entsprechend den Evaluationsergebnissen auszubauen.

j) Aufgrund von Art. 6 Abs. 6 Unterabs. 2 der RL 2016/800/EU ist ein Verteidiger nicht nur zu bestellen, wie im Referentenentwurf "Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren" vom 11.10.2018 vorgesehen, wenn "die Verhängung einer Jugendstrafe oder die Aussetzung der Verhän-

gung einer Jugendstrafe", sondern auch dann, wenn der Widerruf der Strafaussetzung zu erwarten ist.

16. Zur Häufigkeit der Anordnung von Sicherungsverwahrung bei Jugendlichen oder Heranwachsenden gibt es keine statistischen Daten. Ausweislich der StVollzStat sind derzeit alle in Sicherungsverwahrung befindlichen Personen 30 Jahre und älter.

Unterbringungsanordnungen gem. §§ 63, 64 StGB sind bei Jugendlichen relativ selten; wegen der kleinen absoluten Zahlen ist eine eindeutige Tendenz nicht feststellbar. Bei Heranwachsenden nehmen dagegen sowohl die absoluten als auch die relativen Zahlen zu.

Empfohlen wird:

a) Sowohl die Unterbringungsanordnungen als auch die Bestandszahlen gem. §§ 63, 64, 66 StGB sind für Jugendliche und Heranwachsende statistisch zu erfassen.

b) Sowohl vorbehaltene als auch nachträgliche Sicherungsverwahrung bei Jugendlichen und Heranwachsenden sollten ersatzlos entfallen. Da sie lebenslänglich dauern können, sind sie - jedenfalls bei Jugendlichen - mit Art. 37b S. 2 der UN-Kinderrechtskonvention schwerlich vereinbar. Entscheidend ist aber, dass die erforderliche Gefährlichkeitsprognose wegen einer Vielzahl "falscher Positiver" nicht verantwortbar ist.

c) Die Voraussetzungen für eine Unterbringungsanordnung gem. §§ 63, 64 StGB sind im Jugendstrafrecht enger zu fassen. Die Unterbringung darf nur in besonderen Abteilungen erfolgen.

17. Dass Strafverfahren beschleunigt erledigt werden sollen, ist – unabhängig von jeglichen Annahmen über eine etwaige, darauf beruhende präventive Wirkung – ein menschenrechtlich verankertes und ein rechts- und sozialstaatliches Gebot. In den meisten, aber nicht in allen Modellprojekten wurde eine Verfahrensbeschleunigung durch eine bessere Kommunikation und Vernetzung der Verfahrensbeteiligten erreicht. Einbezogen in diese Projekte wurden vor allem Mehrfach- und Intensivtäter. Die Verfahrensbeschleunigung beruhte aber zumeist nicht nur auf den "kurzen Wegen", sondern auch darauf, dass es vielfach zu einer Veränderung des Erledigungsverhaltens gekommen ist, insbesondere bei der Staatsanwaltschaft i.S. von mehr informeller Erledigung. Diese Modellprojekte führten zu einer Erweiterung der Wissensbasis hinsichtlich Rahmenbedingungen, Kompetenzen und Handlungsansätzen der jeweils anderen Institution. Damit ist in diesen Projekten eines der immer wieder beklagten Defizite behoben, nämlich die mangelnde "effektive Kommunikation und Kooperation der … professionellen Handlungsträger".[7018]

In den Modellprojekten "Häuser des Jugendrechts" wurde bislang nicht geprüft, ob die Rückfallwahrscheinlichkeit reduziert werden konnte. Soweit in anderen Projekten eine Prüfung erfolgte, unterschieden sich die Rückfallraten nicht signifikant. Ein beschleunigtes Verfahren erhöht die Rückfallwahrscheinlichkeit nicht, belegt ist aber auch nicht deren Verringerung. Bestätigt ist also derzeit nur eine (überwiegend erfolgte) Verkürzung der Verfahrensdauer und eine verbesserte Kooperation und Kommunikation der Verfahrensbeteiligten.

7018 BT-Drs. 16/13142, S. 6.

Als Handlungsempfehlung ergibt sich hieraus:

a) Wirkungsforschung zu den "Häusern des Jugendrechts" ist zu fördern, insbesondere hinsichtlich deren präventiver Wirkung.

b) Das vereinfachte Jugendverfahren sollte auch für Heranwachsende geöffnet werden. Für das beschleunigte Verfahren bei nach Jugendstrafrecht abgeurteilten Heranwachsenden besteht kein Bedarf.

c) Bei uneingeschränkter Einbeziehung von Heranwachsenden in das Jugendstrafverfahren sollte das Strafbefehlsverfahren bzw. "Verfahren bei jugendrichterlichem Bescheid" (nur) bei Straßenverkehrsvergehen zugelassen werden.