

Internationale Menschenrechtsstandards zum Jugendkriminalrecht – Quellen, Inhalte, Relevanz*

A. Einleitung: Der Bekanntheitsgrad von Standards ist gewachsen!

Als vor sieben Jahren, vom Bundesjustizministerium und der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen unterstützt, der Band „Internationale Menschenrechtsstandards zum Jugendkriminalrecht“ veröffentlicht wurde, geschah das in der Absicht, die Aufmerksamkeit auf Dokumente der Vereinten Nationen und des Europarates zu lenken, die schwer zugänglich und überwiegend nicht in deutscher Sprache vorhanden waren, deren Kenntnis aber für die deutsche Diskussion unverzichtbar erschien.¹ Inzwischen hat der Bekanntheitsgrad dieser Standards deutlich zugenommen. Mit ihnen haben sich rechtswissenschaftliche Dissertationen befasst² und 2004 folgte eine Zusammenstellung mit ähnlicher Zielsetzung, die sich den einschlägigen Empfehlungen des Europarates zum Freiheitsentzug widmete.³

Den Durchbruch brachte 2006 das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit des Jugendstrafvollzugs. Dort heißt es: „Auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht genügende Berücksichtigung vorhandener Erkenntnisse oder auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht entsprechende Gewichtung der Belange der Inhaftierten kann es hindeuten, wenn völkerrechtliche Vorgaben oder internationale Standards mit Menschenrechtsbezug, wie sie in den im Rahmen der Vereinten Nationen oder von Organen des Europarates beschlossen einschlägigen

* Horst Schüler-Springorum, München, zum 80. Geburtstag am 15.10.2008 gewidmet.

¹ Höynck/Neubacher/Schüler-Springorum, Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht, Dokumente der Vereinten Nationen und des Europarates, hrsg. vom Bundesministerium der Justiz in Zusammenarbeit mit der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V., Berlin 2001. Angeregt wurde das Projekt von Michael Walter, Köln, und Bernd-Rüdeger Sonnen, Hamburg.

² Kiessl, Die Regelwerke der Vereinten Nationen zum Jugendstrafrecht in Theorie und Praxis, Eine empirische Untersuchung über ihre Anwendung hinsichtlich der freiheitsentziehenden Maßnahmen bei delinquenten Kindern und Jugendlichen in Südafrika, 2001; Morgenstern, Internationale Mindeststandards für ambulante Strafen und Maßnahmen, 2002. Siehe außerdem Haverkamp, Frauen im Strafvollzug im Lichte der europäischen Strafvollzugsgrundsätze. Eine empirische Studie in Deutschland und in Schweden, in: Lösel/Bender/Jehle (Hrsg.), Kriminologie und wissenschaftliche Kriminalpolitik, Entwicklungs- und Evaluationsforschung, 2007, S. 339 ff.

³ Freiheitsentzug, Die Empfehlungen des Europarates 1962-2003, mit einer wissenschaftlichen Einleitung und einem Sachverzeichnis von Hans-Jürgen Kerner und Frank Czerner, hrsg. von Deutschland, Österreich und der Schweiz, 2004.

Richtlinien und Empfehlungen enthalten sind (...), nicht beachtet beziehungsweise unterschritten werden.“⁴ Diese Passage kann in ihrer kriminalpolitischen Bedeutung kaum überschätzt werden, denn sie eröffnet der jugendstrafrechtlichen Diskussion die internationale Perspektive und fordert vom Gesetzgeber, sich mit diesen Standards zumindest intensiv auseinander zu setzen. In der wissenschaftlichen Diskussion, die in der Folgezeit die neuen Gesetzentwürfe der Länder zum Jugendstrafvollzug begleitete, wurden die internationalen Standards dann auch vielfach als Maßstab herangezogen.⁵

Die Quellen dieser Empfehlungen, Grundsätze und Leitlinien sind keineswegs versiegt. Besonders der Europarat hat in den letzten Jahren weitere grundlegende Empfehlungen verabschiedet. Es sind dies die Empfehlungen des Ministerkomitees (2003) 20 über *neue Wege im Umgang mit Jugendkriminalität und die Rolle der Jugendgerichtsbarkeit* (concerning New Ways of Dealing with Juvenile Delinquency and the Role of Juvenile Justice) vom 24. September 2003⁶ und (2006) 2 über die *Europäischen Strafvollzugsgrundsätze* (European Prison Rules) vom 11. Januar 2006.⁷ Am 5. November 2008 wurden schließlich als Empfehlung (2008) 11 die *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen* (European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures) verabschiedet. Sie verfolgen das Ziel, die allgemeinen Strafvollzugsgrundsätze um spezielle Prinzipien für junge Inhaftierte bzw. kriminalrechtlich Sanktionierte zu ergänzen.⁸

Was aber sind internationale Standards? Und was ist zu ihrem Inhalt und ihrer Bedeutung zu sagen? Ich werde im Folgenden die wesentlichen Züge der Entwicklung nachzeichnen und die Frage nach der rechtlichen Verbindlichkeit beantworten. Besonderes Gewicht werde ich auf die Bedeutung der Standards auf internationaler und nationaler Ebene legen. Es wird nicht nur zu zeigen sein, dass das deutsche Jugendstrafrecht dem Geist internationaler Standards entspricht, sondern auch, dass diese Vorgaben wissenschaftlich fundiert und richtig sind. Und schließlich werde ich an einigen Beispielen demonstrieren, wo im deutschen Recht Verbesserungsbedarf besteht.

⁴ BVerfG NJW 2006, 2093.

⁵ Vgl. etwa Goerdeler/Pollähne, Das Bundesverfassungsgericht als Wegweiser für die Landesgesetzgeber, in: ZJJ 2006, S. 250 ff.; Tondorf/Tondorf, Plädoyer für einen modernen Jugendstrafvollzug, in: ZJJ 2006, S. 361 ff.; DVJJ, Mindeststandards für den Jugendstrafvollzug (13.2.2007).

⁶ Dazu Neubacher, Das deutsche Jugendstrafrecht – ein Vorbild für Europa?, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2007, S. 14 ff., 22.

⁷ Bundesministerium der Justiz Berlin/Bundesministerium für Justiz Wien/Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement Bern (Hrsg.), Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Die Empfehlung des Europarates Rec (2006) 2, 2007; dazu Dünkel/Morgenstern/Zolondek, Europäische Strafvollzugsgrundsätze verabschiedet!, in: NK 2006, S. 86 ff.; Feest, Europäische Maßstäbe für den Justizvollzug, Zur Neufassung der Europäischen Gefängnisregeln, in: ZfStrVo 2006, S. 259 ff.; ferner Müller-Dietz, Europäische Perspektiven des Strafvollzugs, in: Feltes/Pfeiffer/Steinhilper (Hrsg.), Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen, Festschrift für H.-D. Schwind, 2006, S. 621 ff.

⁸ Dazu Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit, Europäische Mindeststandards und Empfehlungen als Orientierungspunkte für die Gesetzgebung und Praxis – dargestellt am Beispiel der Empfehlungen für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen (die „Greifswald Rules“), in: Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), Jugendstrafvollzug in Deutschland. Neue Gesetze, neue Strukturen, neue Praxis?, 2007, S. 114 ff. sowie Dünkel, in diesem Band.

B. Standards der Vereinten Nationen und des Europarates 1955 – 2008

1. Ziel: Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Für das Verständnis internationaler Standards ist es zunächst unerlässlich, ihren Ausgangspunkt zu verdeutlichen. Sowohl die Vereinten Nationen als auch der Europarat haben sich nach dem Zweiten Weltkrieg internationale Zusammenarbeit sowie den Schutz und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf ihre Fahnen geschrieben. Das geht aus ihren Satzungen⁹ ebenso deutlich hervor wie aus den Präambeln der entsprechenden Resolutionen und Empfehlungen, die die internationalen Menschenrechtsinstrumente explizit aufgreifen. Beispielfhaft zitiere ich aus der Präambel der Empfehlung des Europarates zu neuen Wegen im Umgang mit Jugenddelinquenz und der Rolle der Jugendgerichtsbarkeit von 2003: „Das Ministerkomitee, aufgrund von Art. 15 b der Satzung des Europarats, (...) unter Berücksichtigung der europäischen Menschenrechtskonvention, des europäischen Übereinkommens über die Ausübung von Kinderrechten, des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit (Beijing-Grundsätze), der Richtlinien der Vereinten Nationen für die Prävention von Jugendkriminalität (Riyadh-Richtlinien) und der Regeln der Vereinten Nationen zum Schutz von Jugendlichen unter Freiheitsentzug, empfiehlt den Regierungen der Mitgliedstaaten: (...)“.¹⁰ Am bedeutendsten ist im Hinblick auf das Jugendkriminalrecht sicherlich das *Abkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes* von 1989.¹¹ Unter Kindern werden darin junge Menschen im Alter von unter 18 Jahren verstanden (Art. 1), also auch Jugendliche, so dass die besonderen Anforderungen, die die Konvention an all jene Einrichtungen stellt, die verantwortlich sind für die Sorge über oder den Schutz von Kindern (in den Bereichen Sicherheit, Gesundheit, Personal und Kontrolle, s. Art. 3 Abs. 3) auch deutsche Jugend- und Familiengerichte, Jugendhilfeeinrichtungen sowie Jugendstraf- und Jugendarrestanstalten betreffen. Das Strafrecht und der Strafvollzug sind in Art. 37 und Art. 40 angesprochen: Während Art. 37 das Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung erneuert¹², Todesstrafe¹³ und lebenslängliche Freiheitsstrafe ausschließt, vor willkürli-

⁹ Siehe Art. 1 Nr. 3 der Charta der Vereinten Nationen vom 26.6.1945; Art. 1 (b) der Satzung des Europarates vom 5.5.1949.

¹⁰ Nichtamtliche Übersetzung durch das Bundesministerium der Justiz, s. *Kerner/Czerner*: Freiheitsentzug, Die Empfehlungen des Europarates 1962-2003, 2004, S. 211 ff. oder die Homepage der DVJJ: www.dvjj.de/data/pdf.

¹¹ BGBl. 1992 II S. 122, s. *Dorsch*, Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 1994. Zur Diskussion um besondere Kindesgrundrechte s. *Wiesner*, Kinderrechte in die Verfassung?!, in: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 2008, S. 225 ff.

¹² Siehe auch Art. 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) und die UN-Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984 (BGBl. 1990 II S. 246) bzw. Art. 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte (EMRK) sowie das Europäische Abkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26.11.1987 (BGBl. 1989 II S. 946).

cher Verhaftung schützt¹⁴ sowie die Prinzipien der von Erwachsenen getrennten Unterbringung¹⁵, der Inhaftierung als letztes Mittel („last resort“) und des Rechts auf rechtlichen Beistand¹⁶ für Kinder bekräftigt, sichert Art. 40 strafverfahrensrechtliche Garantien wie u.a. die Unschuldsvermutung¹⁷ ab.

In dem eben zitierten Abschnitt der Präambel wird deutlich, dass die selbst rechtlich nicht verbindlichen Mindestgrundsätze, Regeln, Richtlinien – kurz: Standards – die Aufgabe übernehmen, die völkerrechtlich bindenden Vorgaben von Menschenrechtsabkommen zu konkretisieren und weiter auszufüllen. Außerdem illustriert er das Zusammenspiel internationaler und europäischer Standards. Denn es ist ja der Europarat, der in seiner Empfehlung die Grundsätze der Vereinten Nationen berücksichtigt. Die Standards sind also in einem internationalen Netz zweifach verflochten: Zum einen vertikal, indem sie in Beziehung zu völkerrechtlichen Verträgen gesetzt werden, zum anderen horizontal, indem sie von unterschiedlichen internationalen Organisationen formuliert werden, die dabei aufeinander Bezug nehmen.

2. Akteure: UNO und Europarat

Vorreiter waren die Vereinten Nationen. Bereits 1955 griffen sie auf das Instrument von Standards zurück, um in völkerrechtlich unverbindlicher Form weltweit ihre Vorstellungen von der Behandlung von Gefangenen zu verdeutlichen.¹⁸ Diese übernahm der Europarat 1973 als *Europäische Strafvollzugsgrundsätze (European Prison Rules¹⁹)* in kaum veränderter Form. Auch was das Jugendkriminalrecht anging, orientierte sich der Europarat an den Vereinten Nationen. Diese hatten sich Mitte der achtziger Jahre schwerpunktmäßig dem Schutz von jugendlichen Straftätern zugewandt. Die *Mindestgrundsätze für die Jugendgerichtsbarkeit (UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice – „Beijing-Rules“)* bauten 1985 die Position von Jugendlichen im Vergleich zu Erwachsenen aus, z.B. durch den Vorrang von Maßnahmen der Diversion.²⁰ Fünf Jahre später brachten die *Mindestgrundsätze zum Schutz inhaftierter Jugendlicher (UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty)* detaillierte Bestimmungen über Haftanstalten für Jugendliche, z.B. für Unterbringung, Ausbildung und Arbeit, Gesundheitsfürsorge, Außenkontakte, Beschwerden sowie Personal. Im einleitenden grundsätzlichen Teil wurde erneut hervor-

¹³ Gegen Jugendliche schon unzulässig gemäß Art. 6 Abs. 5 IPBPR; generell unzulässig auch gemäß Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 6 zur EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe vom 28.4.1983 (BGBl. 1988 II S. 663).

¹⁴ s. auch Art. 9 IPBPR sowie Art. 5 EMRK.

¹⁵ s. Art. 10 Abs. 2 b) und Art. 10 Abs. 3 S. 2 IPBPR.

¹⁶ s. Art. 14 Abs. 3 d) IPBPR; Art. 6 Abs. 3 c) EMRK.

¹⁷ Art. 14 Abs. 2 IPBPR; Art. 6 Abs. 2 EMRK.

¹⁸ Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen (Standard Minimum Rules for the Treatment of Offenders).

¹⁹ Empfehlung R (73) 5. Diese wurde 1987 überarbeitet und 2006 durch die neuen Europäischen Strafvollzugsgrundsätze abgelöst.

²⁰ Dazu Schüler-Springorum, Die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit, in: ZStW 99 (1987), S. 809 ff.

gehoben, dass die Inhaftierung von Jugendlichen nur ein letzter Ausweg sein könne und auch dann nur auf ein Minimum beschränkt werden dürfe.²¹

Waren die Vereinten Nationen ein Vorbild bei der Forderung nach rationaler Jugendkriminalpolitik, so haben sie, nachdem ihre normierende Aktivität insoweit nach 1990 erlahmt ist, die Führungsrolle an den Europarat abgegeben.²² Seine Empfehlungen sind jüngeren Datums, damit den neueren Entwicklungen stärker zugewandt, konkreter und auch entschiedener. Ich werde die Konturen eines modernen Jugendkriminalrechts, wie sie die Standards der Vereinten Nationen und des Europarates gezeichnet haben, daher anhand der Empfehlungen des Europarates beleuchten.

3. Inhalt: Leitlinien eines modernen Jugendkriminalrechts

Die Empfehlung No. R (87) 20 über die gesellschaftlichen Reaktionen auf Jugendkriminalität (on Social Reactions to Juvenile Delinquency) machte 1987 den Anfang. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit (1985) stellte sie bereits in der Präambel zwei Leitideen deutlich in den Vordergrund: Erstens sollte das Jugendkriminalrecht angesichts des Umstandes, dass sich junge Menschen noch in der Entwicklung befinden, auf die Ziele der Erziehung und gesellschaftlichen Wiedereingliederung ausgerichtet sein und deshalb so weit wie möglich auf die Inhaftierung von Minderjährigen verzichten. Zweitens mussten Minderjährigen dieselben Verfahrensrechte und -garantien zugute kommen wie Erwachsenen. Konsequenter dem Vorrang der Prävention vor der Repression folgend empfahl der Europarat den Mitgliedsstaaten, ihre Gesetzgebung und Justizpraxis daraufhin zu überprüfen, ob sie tatsächlich eine Politik verfolgten, die umfassend die gesellschaftliche Integration von jungen Menschen förderte. Insbesondere wurde den Mitgliedsstaaten nahe gelegt, für gefährdete Jugendliche spezielle Programme und Dienstleistungen anzubieten und dabei Schulen, Jugendorganisationen und Sportvereine mit einzubeziehen. Diversions- und Mediationsverfahren²³ sollten ausgebaut werden, um zu verhindern, dass Minderjährige mit den aus einem Strafverfahren folgenden schädlichen Konsequenzen belastet werden. Die Bedeutung spezieller Jugendgerichte wurde ebenso hervorgehoben wie die folgenden Grundsätze: Beschleunigung, Vermeidung von Untersuchungshaft, Trennung der Jugendlichen von Erwachsenen, Unschuldvermutung sowie das Recht auf anwaltlichen und elterlichen Beistand. Schließlich sollten alle am Jugendstrafverfahren Beteiligten spezielle Aus- und Weiterbildung erhalten.

Breiten Raum nahmen die Empfehlungen zu den jugendrechtlichen Interventionen und Sanktionen ein. Sie gingen von dem Prinzip aus, dass jede Intervention vorrangig

²¹ Vgl. Dünkel, Zur Entwicklung von Mindestgrundsätzen der Vereinten Nationen zum Schutze inhaftierter Jugendlicher, in: ZStW 100 (1988), S. 361 ff.; Albrecht, Jugendfreiheitsstrafe und Jugendstrafvollzug im europäischen Ausland, in: RdJB 2007, S. 202.

²² Durch ECOSOC-Resolution 1997/30 wurde allerdings das Interagency Panel on Juvenile Justice (IPJJ) gebildet, dem u.a. das Committee on the Rights of the Child, UNICEF und der UN-Menschenrechtskommissar angehören. Zu seinen Aufgaben zählen die Koordinierung von "technical advice and assistance" sowie die Verbreitung von Informationen, auch über internationale Standards.

²³ Vgl. Empfehlung No. R (99) 19 concerning Mediation in Penal Matters.

die Persönlichkeit des Minderjährigen, seine Erziehung und die Förderung seiner persönlichen Entwicklung im Auge haben sollte. Ferner durften solche Interventionen nur von begrenzter Dauer sein und nur von Gerichten bzw. entsprechend autorisierten Stellen verfügt werden. Für Fälle, in denen eine jugendrechtliche Unterbringung erforderlich war, empfahl der Europarat, unterschiedliche, möglichst kleine Unterbringungsformen bereitzuhalten, um in einer dem Alter, den Schwierigkeiten und dem sozialen Hintergrund der Betroffenen angemessenen Weise erzieherisch reagieren zu können. Hervorgehoben wurde auch das Prinzip der gerichtlichen Aufsicht sowie der heimatnahen Unterbringung, die den Kontakt mit der Familie ermöglichte. Im Allgemeinen sollte Inhaftierung durch den Ausbau alternativer Maßnahmen zurückgedrängt werden, wobei solche vorzuziehen seien, die bessere Bedingungen für die Wiedereingliederung durch erzieherische oder berufsbildende Maßnahmen böten. Besonders vorzugswürdig seien auch jene Maßnahmen, die Unterstützung durch die Bewährungshilfe, intensives soziales Training, Wiedergutmachung oder gemeinnützige Arbeit umfassten.

Für Fälle, in denen nach nationalem Recht eine Jugendstrafe oder ein Jugendarrest unumgänglich erschien, empfahl der Europarat, die Gerichte zu verpflichten, eine Gefängnisstrafe besonders zu begründen, und die Strafe im Vergleich zum Erwachsenenrecht günstiger auszugestalten, insbesondere was die vorzeitige Entlassung, die Bewährungsaussetzung und ihren Widerruf betraf. Grundsätzlich wurde auch der Schutz vor schädlichen Einflüssen durch Erwachsene, die Förderung der Schul- und Berufsausbildung und die Unterstützung nach der Haftentlassung betont. Im Hinblick auf junge Erwachsene hielt der Europarat wegen der Möglichkeiten des Jugendrechts, die Sanktion nach erzieherischen Gesichtspunkten zu bemessen, die Ausdehnung der Jurisdiktion der Jugendgerichte auch auf junge Erwachsene für wünschenswert. Abschließend forderte er als Basis einer entsprechenden Jugendkriminalpolitik die verstärkte Erforschung der Jugenddelinquenz im weitesten Sinne. Insbesondere zeigte er ein Interesse an der Erforschung von Präventionsmaßnahmen, von alternativen Sanktionen und des Täter-Opfer-Ausgleichs sowie der Rolle der Massenmedien bei den Reaktionen auf Jugenddelinquenz.

Die Empfehlung No. R (92) 16 über Europäische Regeln zu alternativen Sanktionen (on the European Rules on Community Sanctions and Measures) verfolgte das Ziel, Freiheitsstrafen durch alternative Sanktionen zu ersetzen und negative Effekte der Inhaftierung zu vermeiden. Sie war zwar nicht speziell auf junge Menschen ausgerichtet, schloss diese aber in den Kreis der Adressaten alternativer Sanktionen ein. Durch diese sollte die Übernahme von Verantwortung durch den Täter gefördert werden, weil diese mehr als seine Isolierung den Interessen der Gesellschaft und der Opfer diene. Die Öffentlichkeit müsse in geeigneter Weise über Natur und Inhalt der Maßnahmen informiert werden, damit sie sie als adäquate Reaktionen auf strafrechtswidriges Verhalten verstehen und akzeptieren könne. Seit Mitte der 1990er-Jahre hat sich der Europarat besorgt gezeigt über den Anstieg der Gefängnispopulationen in Europa. Er hat sie u.a. auf die vermehrte Verhängung längerer Freiheitsstrafen durch die Gerichte zurückgeführt. Die daraus resultierende Überfüllung der Gefängnisse hat

er kritisiert²⁴ und, mit dem Erreichten unzufrieden, energisch die Einführung und Umsetzung der alternativen Sanktionen angemahnt. Die Empfehlung No. R (2000) 22 über Verbesserungen bei der Umsetzung der Europäischen Regeln über alternative Sanktionen (on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures) aus dem Jahr 2000 ist von dem Bestreben geprägt, den Stellenwert alternativer und ambulanter Sanktionen auszubauen und zugleich keine Einbußen bei der Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens hinzunehmen. Ihre Bedeutung geht allerdings darüber hinaus, denn unter der Überschrift "Setting up effective programmes and interventions" werden Kriterien von Behandlungsprogrammen aufgeführt, die nach neueren wissenschaftlichen Erkenntnissen am ehesten die Chance bieten, einen Rückfall des Täters zu verhindern („what-works-principles“).²⁵ Und schließlich nimmt die Empfehlung die auch in Europa zunehmend punitiver werdenden Einstellungen in Politik und Öffentlichkeit zum Anlass, hinsichtlich ambulanter Maßnahmen energische Informationskampagnen anzuraten, um so die erforderliche öffentliche Unterstützung zu gewinnen.

Angesichts der aufgeheizten kriminalpolitischen Stimmungslage und der wachsenden Bereitschaft zu repressiveren Strafen und Maßnahmen in einigen Mitgliedsstaaten²⁶ hat der Europarat 2001 seine eigenen Empfehlungen einer Überprüfung unterzogen. Nach Beratung durch internationale Experten hält er jedoch an seinem Kurs besonnener Reaktionen und der weitgehenden Vermeidung von Inhaftierung fest. Die Folge dieser Überlegungen war die *Empfehlung (2003) 20 über neue Wege im Umgang mit Jugendkriminalität und die Rolle der Jugendgerichtsbarkeit (concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice)*. Ihre Bedeutung bezieht sie besonders aus dem Umstand, dass sie aus einer bewussten Richtungsentscheidung hervorgegangen ist. Die Präambel hebt als Ausgangspunkt hervor, dass das herkömmliche System der Strafrechtspflege als solches keine angemessenen Lösungen für die Behandlung jugendlicher Straftäter bieten könne, deren erzieherischen und sozialen Bedürfnisse sich von denen der Erwachsenen unterscheiden. Als Hauptziele der Jugendgerichtsbarkeit werden die Verhütung von Tatbegehung und Rückfall, die Resozialisierung und Wiedereingliederung von Straftätern und die Berücksichtigung von Opferinteressen (Nr. 1) genannt. Die Behandlung jugendlicher Straftäter sollte sich dabei so weit wie möglich auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen (Nr. 5) und das Spektrum alternativer Maßnahmen zur formellen Strafverfolgung sollte weiter entwickelt werden (Nr. 7). Hervorzuheben ist, dass dieser Appell zum Ausbau innovativer ambulanter Sanktionen explizit auch im Hinblick auf schwere, gewaltsame oder wiederholte Straftaten Jugendlicher erfolgt (Nr. 8). Mithin ist klargestellt, dass der Europarat auch diese problematische Gruppe nicht von den Alternativen zur Inhaftierung ausgeschlossen sehen möchte. Ganz im Gegensatz zu in Deutschland erhobe-

²⁴ Vgl. Europarat, Empfehlung R (99) 22 vom 30.9.1999 concerning prison overcrowding and prison population inflation.

²⁵ Siehe vor allem No. 23, wo kognitiv-behaviorale Methoden hervorgehoben werden.

²⁶ Vgl. Horsfield, Jugendkriminalpolitik in England und Wales: zwischen neuer Bestrafungslust und präventivem Interventionsrecht, in: NK 2006, S. 42 ff.; Herz, England/Wales, in: Albrecht/Kilchling (Hrsg.), Jugendstrafrecht in Europa, 2002, S. 81 ff.

nen Forderungen steht auch Nr. 11 der Empfehlungen, wonach es, um der Verlängerung der Übergangszeit zum Erwachsenenalter Rechnung zu tragen, möglich sein soll, dass junge Erwachsene unter 21 Jahren wie Jugendliche behandelt werden und die gleichen Maßnahmen auf sie angewandt werden, wenn der Richter der Meinung ist, dass sie noch nicht so reif und verantwortlich sind wie Erwachsene. Hier verteidigt der Europarat eindeutig den Regelungsgehalt des hierzulande von einigen angefeindeten § 105 JGG!²⁷ Mit deutlichen Worten wendet er sich auch gegen die sog. apokryphen Haftgründe und gegen den „short sharp shock“, wenn es in Nr. 17 der Empfehlungen heißt: „Nach Möglichkeit sollten für jugendliche Tatverdächtige alternative Lösungen zur Untersuchungshaft gewählt werden, wie beispielsweise die Unterbringung bei Angehörigen, in Pflegefamilien oder andere Formen betreuter Unterbringung. Die Untersuchungshaft sollte nie als Sanktion oder eine Form der Einschüchterung oder als Ersatz für Maßnahmen zum Schutz von Kindern oder hinsichtlich der psychischen Gesundheit benutzt werden.“

Im Ergebnis stemmt sich der Europarat also gegen die Forderungen nach Verschärfung des Jugendstrafrechts. Einen realistischen Blick auf die Funktionsbedingungen moderner Kriminalpolitik beweist er dadurch, dass er schließlich, um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu gewinnen, „Strategien zur Aufklärung über Jugenddelinquenz“ einfordert, die „ein weites Spektrum von Verbreitungswegen, darunter Fernsehen und Internet“, umfassen (Nr. 25).

Wenn man in aller Kürze die kriminalpolitischen Leitlinien des Europarates und der Vereinten Nationen für ein Jugendkriminalrecht umreißen müsste, dann sähe dies – auch angesichts der Diskussionen der letzten Jahre – nach wie vor folgendermaßen aus: Wo immer möglich, sind Diversion, ambulante Maßnahmen und Haftvermeidung stationären Interventionen vorzuziehen. Eine Inhaftierung kann stets nur als letztes Mittel („last resort“) angesehen werden. Wenn sie unumgänglich ist, sind Jugendliche getrennt von Erwachsenen unterzubringen; der Vollzug der Strafen hat sich an den Grundsätzen der Behandlung und Wiedereingliederung auszurichten, und es ist eine menschenwürdige, nicht erniedrigende Behandlung sicherzustellen.

4. Kursbestätigung: Die Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen

Der eingeschlagene Kurs wird durch die Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen (European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures) beibehalten und bekräftigt. Diese hochaktuelle, erst im November 2008 verabschiedete Empfehlung (2008) 11 schließt eine Lücke, weil sie sich zum einen speziell auf Jugendliche bezieht (was bei den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen und den Regeln zu ambulanten Sanktionen von 1992

²⁷ Siehe auch Nr. 3.3 der UN-Mindestgrundsätze für die Jugendgerichtsbarkeit von 1985. Das UN Model Law on Juvenile Justice schlägt in Art. 2.2.-3 zumindest eine Sonderregelung für Heranwachsende („young adults“) vor, s. Höynck/Neubacher/Schüler-Springorum, Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht, 2001, S. 112, wenn auch nur im Sinne eines obligatorischen Strafmilderungsgrunds.

nicht der Fall ist²⁸) und sie zum anderen die Empfehlung über neue Wege im Umgang mit Jugendkriminalität und die Rolle der Jugendgerichtsbarkeit komplettiert, die die Freiheitsentziehung bei Jugendlichen ausgespart hatte. In diesem Sinne nehmen die neuen Empfehlungen, die jegliche Form der Freiheitsentziehung im Visier haben, die gleiche Rolle ein wie auf UN-Ebene die Mindestgrundsätze zum Schutz inhaftierter Jugendlicher (UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty).²⁹

Für die Verhängung und den Vollzug von Sanktionen geben sie als „Basic Principles“ gesellschaftliche Wiedereingliederung, Erziehung („education“) und Rückfallverhütung vor (Nr. 2), also Spezialprävention. Das liegt auf der Linie bisheriger Standards und auch des deutschen Jugendkriminalrechts (s. § 2 Abs. 1 JGG n.F.)³⁰. Freiheitsentzug darf nur als letztes Mittel und nur in geringst möglichem Umfang eingesetzt werden; Untersuchungshaft ist zu vermeiden (Nr. 10), sog. apokryphe Haftgründe bleiben ausgeschlossen. Mediation und Wiedergutmachungsleistungen sind in allen Verfahrensstadien zu fördern (Nr. 12). Das Gleiche gilt für ein möglichst breites Spektrum an ambulanten Maßnahmen, von denen jene zu bevorzugen sind, die eine erzieherische Wirkung versprechen (Nr. 23.1 und 23.2). Bemerkenswert ist besonders, dass Heranwachsende rechtlich wie Jugendliche behandelt werden können („may, where appropriate, be regarded as juveniles and dealt with accordingly“, Nr. 17). In soweit wird eine Vorgabe der Empfehlung von 2003 erneuert. Die detaillierten Regeln zum Vollzug von freiheitsentziehenden Maßnahmen können hier auch nicht annähernd wiedergegeben werden. Zwei Vorgaben verdienen aber auch aus deutscher Sicht besondere Hervorhebung. Zum einen müssen Jugendliche ermuntert werden („shall be encouraged“, Nr. 50.2), an Behandlungsmaßnahmen teilzunehmen. Es handelt sich um eine Wortwahl, die eine Verwechslung mit der umstrittenen Mitwirkungspflicht einiger Landesgesetze zum Jugendstrafvollzug in Deutschland ausschließt und also zweifellos programmatischen Charakter hat. Zum anderen hat der Grundsatz der Einzelunterbringung über Nacht, wie schon bei den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen 2006, seinen Weg in die Empfehlungen gefunden (Nr. 63.2). Wichtige und bekannte Anliegen des Europarates greifen die Empfehlungen schließlich auf, indem sie fordern, dass jugendkriminalrechtliche Sanktionen an wissenschaftlichen Forschungsbefunden zu messen und auf der Basis wissenschaftlicher Evaluation weiterzuentwickeln sind (Nr. 135). Zum besseren Verständnis seien Medien und Öffentlichkeit über die Ziele dieser Sanktionen wie auch über die Arbeit derer, die sie umsetzen, zu unterrichten (Nr. 139.2).

²⁸ Gleichwohl bleiben diese anwendbar, wenn es zum Besten des Jugendlichen ist, so die Präambel der Grundsätze, s. Council of Europe/European Committee on Crime Problems (CDPC), Draft Recommendation on the European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures, Doc. CDPC (2008) 17 – Addendum I (www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/steering_committees/cdpc/Documents, Abruf: 21.8.2008).

²⁹ *Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit*, Europäische Mindeststandards und Empfehlungen als Orientierungspunkte für die Gesetzgebung und Praxis, in: Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), Jugendstrafvollzug in Deutschland, 2007, S. 118.

³⁰ Zur Neufassung *Dünkel*, Rechtsschutz im Jugendstrafvollzug – Anmerkungen zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes vom 13.12.2007, in: NK 2008, S. 2 ff.

Der Europarat setzt nach alledem ein eindrucksvolles Signal! Es ist nicht zu übersehen, dass sich seine jüngsten Empfehlungen, wie es Frieder Dünkel als Mitglied der Expertengruppe, formuliert hat, in der Tat „stark an der menschenrechtlichen Tradition früherer Regelwerke des Europarats und der Vereinten Nationen anlehnen“³¹ und diese fortführen.

C. Die rechtliche Verbindlichkeit von Standards

Empfehlungen des Europarats sind, wie Grundsätze, Regeln und Richtlinien der Vereinten Nationen auch, per definitionem kein zwingendes bindendes Recht. Sind sie dann als bloße Standards unverbindlich? Die Antwort hierauf ist: Nein. Ungeachtet der rechtspolitischen Wirkung, dass bei Unterschreiten von Standards Rechtfertigungszwänge ausgelöst werden, entfalten Standards auch Rechtswirkungen, dann nämlich, wenn sie am zwingenden Charakter „harten“ Rechts teilhaben, das sie konkretisieren.

Hier sind vor allem die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 und der Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 zu nennen. Es handelt sich um völkerrechtliche Verträge, denen die gesetzgebenden Körperschaften in Deutschland zugestimmt (Art. 59 Abs. 2 GG) und ihnen damit Gesetzesrang verliehen haben. Infolge der Transformation in innerstaatliches Rechts stehen die Normen mindestens im Range einfachen Bundesrechts.³² Das gleiche gilt für das UN-Abkommen über die Rechte des Kindes von 1989, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1984³³ sowie für das Europäische Abkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe von 1987.³⁴ Durch letzteres wurde ein Richtungsweisendes Instrument geschaffen, nämlich der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Dieser ist berechtigt, zu jeder Zeit Stätten von Freiheitsentzug aufzusuchen und sie auf die Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Konvention zu überprüfen. Über diese Inspektionsreisen werden Berichte erstellt und veröffentlicht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich bei seinen Entscheidungen bereits auf darin beschriebene Umstände des Vollzugs in einzelnen Anstalten bezogen und sich darüber hinaus sogar rechtliche Wertungen zu eigen gemacht, die der Ausschuss anhand seiner eigenen

³¹ *Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit*, Europäische Mindeststandards und Empfehlungen als Orientierungspunkte für die Gesetzgebung und Praxis, in: Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), *Jugendstrafvollzug in Deutschland*, 2007, S. 137.

³² Vgl. *Ruffert*, Die Europäische Menschenrechtskonvention und innerstaatliches Recht, in: *EuGRZ* 2007, S. 245, 246; *Gollwitzer*, Menschenrechte im Strafverfahren, MRK und IPBPR, 2005, S. 107, 111, 114 ff.

³³ BGBl. 1990 II S. 246.

³⁴ BGBl. 1989 II S. 946.

Standards getroffen hatte.³⁵ Die Vorbildwirkung dieses Ausschusses ist so groß, dass die Vereinten Nationen seinem Beispiel folgen wollen. Ein Fakultativprotokoll zur Anti-Folterkonvention der Vereinten Nationen, das der Bundestag am 5. Juni 2008 verabschiedet hat, sieht auf internationaler wie nationaler Ebene einen vergleichbaren Präventionsmechanismus mit Besuchsrecht vor.³⁶

Ich komme damit zum springenden Punkt: Es sind diese Rechtsschutzverfahren der völkerrechtlichen Abkommen, über die internationale Standards in zunehmendem Maße ihre Wirksamkeit entfaltet haben. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bezieht sich bei der Auslegung von Art. 3 EMRK ebenso auf sie wie der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes bei Überprüfungen anhand der gleichnamigen Konvention.³⁷ Vor allem aber ist es der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter, der bei seiner Tätigkeit insbesondere die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze im Auge hat, weil sie menschenrechtliche Vorgaben konkretisieren und überprüfbar machen.³⁸ Abgesehen davon haben die Gerichte auf nationaler Ebene, hierin stimmen Literatur und Rechtsprechung in Deutschland überein, dieses „soft law“ bei der Auslegung des Strafvollzugsrechts heranzuziehen.³⁹ So hat etwa im Februar 2008 das Kammergericht Berlin sowohl auf die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze als auch auf die Äußerungen des Europäischen Anti-Folterausschusses verwiesen, als es um die Frage ging, welche Mindestgröße ein mit einer abgetrennten Nasszelle versehener Haftraum aufweisen muss.⁴⁰

Wir sehen also: Auch ohne direkte verbindliche Rechtswirkung sind die internationalen Standards keineswegs unverbindlich. Sie entfalten ihre mittelbare Wirkung politisch-moralisch und über Rechtsnormen des nationalen und internationalen Rechts. Eine ebenso einprägsame wie treffende Umschreibung ihrer Wirkung ist zwei schweizerischen Kommentatoren der Strafvollzugsgrundsätze gelungen. Demzufolge lässt

³⁵ Siehe die Entscheidungen in *Dougoz vs. Greece* 2001, *Mouisel vs. France* 2002 und *Kalashnikov vs. Russia* 2002, dazu *Murdoch*, *The treatment of prisoners*, European Standards, 2006, S. 46 ff., 50.

³⁶ In Deutschland ist die Einrichtung einer Bundesstelle zur Verhütung von Folter sowie einer Länderkommission vorgesehen. Beide sollen ein Sekretariat nutzen, das bei der Kriminologischen Zentralstelle in Wiesbaden angesiedelt wird. Die Kosten sollen zwischen Bund und Ländern geteilt werden, s. Bundestag-Drucksache 16/8249; außerdem: *Feest*, CPT, OPCAT und Co.: Unabhängige Inspektion von Gefängnissen, in: *ZJJ* 2007, S. 308; *Pollähne*, Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention (OPCAT) umsetzen!, in: *Recht & Psychiatrie* 2007, S. 99 f.

³⁷ Siehe die Recommendation on the Administration of Juvenile Justice (Doc. CRC/C/90, 22nd Session, September 1999) sowie *Committee on the Rights of the Child*, General Comment No. 10 (2007): Children's rights in juvenile justice (Doc. CRC/C/GC/10 vom 25 April 2007).

³⁸ Siehe *Feest*, Europäische Maßstäbe für den Justizvollzug, in: *ZfStrVo* 2006, S. 259; *Lettau*, Funktion und Tätigkeit des Antifolterkomitees des Europarates, in: *ZfStrVo* 2002, S. 195 ff.

³⁹ Vgl. OLG Frankfurt a.M. NStZ 1986, 27; OLG Celle bei *Bungert*, NStZ 1990, S. 379 sowie *Walter*, Strafvollzug, 2. Aufl. 1999, Rn. 356; *Stenger*, Gegebener und gebotener Einfluß der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Rechtsprechung der bundesdeutschen Strafgerichte, 1991; *Neubacher*, Eine bislang kaum beachtete Perspektive: die Auslegung des Strafvollzugsgesetzes im Lichte der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen, in: *ZfStrVo* 2001, S. 212 ff.

⁴⁰ KG Berlin, Beschluss vom 29.2.2008, 2 Ws 529/08 (juris), Rn. 25 m.w.N.; demnach darf die Bodenfläche einer Einzelzelle 6 qm, bei Mehrfachbelegung 4 qm pro Gefangenen nicht unterschreiten.

sich die rechtliche Wirkung mit der „gegenseitigen Beeinflussung eines politisch verbindlichen Katalogs und seiner Anwendung in der Praxis zur Konkretisierung bindender Menschenrechte erklären. Sie werden daher heute allgemein als Ausdruck eines gemeineuropäischen Rechtsbewusstseins und damit als Orientierungsrahmen und Maßstab für einen menschenrechtskonformen Haftvollzug eingestuft. In diesem Sinn stellen sie eine Übersetzungshilfe für die Anwendung der Menschenrechte im spezifischen Umfeld von Haftsituationen dar.“⁴¹

D. Internationale Bedeutung der Standards

1. Gegenläufige Entwicklungen der Jugendkriminalrechtssysteme

Eine Möglichkeit, internationalen Standards Rechnung zu tragen, ist es natürlich, diese in das nationale Recht zu inkorporieren. Diesen Weg hat 2003 der litauische Gesetzgeber beschritten, als er Teile der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze kurzer Hand wörtlich übernahm.⁴² Das ist aber ein Ausnahmefall. Wenn man die jugendstrafrechtlichen Systeme im internationalen Maßstab vergleicht, so sind uneinheitliche, ja sogar gegenläufige Entwicklungstendenzen nicht zu übersehen.⁴³ Grob lassen sich in der westlichen Welt drei Gruppen von Staaten unterscheiden: Die angloamerikanischen, die kontinental-europäischen und die ehemals sozialistischen mittel- und osteuropäischen Staaten.

In Nordamerika ist das Jugendstrafrecht in den neunziger Jahren drastisch verschärft worden. Insbesondere wurden Möglichkeiten geschaffen und erweitert, Jugendliche der Jurisdiktion von Jugendgerichten zu entziehen und sie von Erwachsenengerichten nach materiell- und verfahrensrechtlichen Maßstäben für Erwachsene aburteilen zu lassen. Nicht mehr die Person des Täters und seine individuellen Defizite stehen im Vordergrund, sondern die Schwere des Unrechts, die eine tatproportionale Strafe nach sich ziehen soll. Die absehbare und durchaus beabsichtigte Folge war, dass Jugendliche zunehmend zu langen Freiheitsstrafen verurteilt werden, die als Ausdruck von Verantwortlichkeit und Gerechtigkeit angesehen werden.⁴⁴ Im Frühjahr 2008 befanden sich beispielsweise in Kalifornien 227 Gefangene in Haft, die als Jugendli-

⁴¹ *Künzli/Achermann*, Mindestgrundsätze schützen Menschenrechte, in: Bundesamt für Justiz, Informationen zum Straf- und Maßregelvollzug, info bulletin 2/2007, S. 5-7.

⁴² *Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit*, in: Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), Jugendstrafvollzug in Deutschland, 2007, S. 115 unter Hinweis auf *Sakalauskas*, Strafvollzug in Litauen, 2006.

⁴³ Zum Ganzen *Junger-Tas/Decker* (eds.), International Handbook of Juvenile Justice, 2006; *Albrecht*, Jugendfreiheitsstrafe und Jugendstrafvollzug im europäischen Ausland, in: RdJB 2007, S. 204 ff.; *Albrecht/Kilchling* (Hrsg.), Jugendstrafrecht in Europa, 2002; *Dünkel/van Kalmthout/Schüler-Springorum* (Hrsg.), Entwicklungstendenzen und Reformstrategien im Jugendstrafrecht im europäischen Vergleich, 1997.

⁴⁴ Vgl. *Stump*, „Adult Time for Adult Crime“, Jugendstrafrecht in den USA, insbesondere die juvenile-jurisdiction-waiver-Politik, in: ZJJ 2006, S. 175 ff.; *Keiser*, Jugendliche Täter als strafrechtlich Erwachsene? Das Phänomen der „Adulteration“ im Lichte internationaler Menschenrechte, in: ZStW 2008, S. 25 ff. Studien belegen, dass Rückfälle dadurch nicht verringert, sondern vermehrt wurden, s. *Redding*, Juvenile Transfer Laws: An Effective Deterrent to Delinquency?, 2008, S. 6 (<http://ojjdp.ncjrs.gov/publications/PubAbstract.asp?pubi=242419>, Abruf: 6.10.2008).

che zu lebenslangen Freiheitsstrafen ohne Aussicht auf eine vorzeitige Entlassung verurteilt worden waren.⁴⁵ England und Wales folgten dem Verschärfungstrend – wenn auch in abgeschwächter Form. Der „Crime and Disorder Act“ senkte die Strafmündigkeitsgrenze auf 10 Jahre, indem er die sog. „doli incapax“-Regel aufhob. Längere Haft ist selbst bei diesen Minderjährigen nicht ausgeschlossen.⁴⁶ Unter anderem wurden neue Sanktionen eingeführt, z.B. Ausgangssperren („Curfew“) und Trainingskurse für Eltern („Parenting Order“), sowie die Anordnung von Untersuchungshaft erleichtert. In den Niederlanden ist das jugendstrafrechtliche Klima ebenfalls rauer geworden. In beiden Ländern hat sich dadurch die Zahl inhaftierter Jugendlicher erhöht, und die strafrechtliche Sozialkontrolle wurde auf ordnungswidriges Verhalten („anti social behaviour“) ausgeweitet.⁴⁷

Das Vorgehen gegen junge Delinquenten ist in den genannten Ländern also repressiver, aber deshalb nicht effektiver geworden.⁴⁸ Das ist jedenfalls die Überzeugung der meisten kontinental-europäischen Staaten, die, wie z.B. Frankreich, Belgien, Deutschland und Österreich, trotz fortdauernder Debatten und kleinerer Korrekturen im Wesentlichen am hergebrachten Jugendkriminalrecht festhalten. Dazu zählt auch der Erziehungsgedanke, der täterstrafrechtliche Interventionen fordert.⁴⁹ Eine besondere Würdigung verdient die rechtliche Behandlung der Heranwachsenden, also der 18-20jährigen, bei denen die Jugendgerichte in Deutschland im Einzelfall entscheiden, ob Jugendstrafrecht Anwendung findet (§ 105 JGG). Dieses Modell, junge Volljährige überhaupt als eigene Kategorie zu begreifen, hat die ausdrückliche Billigung des Europarats gefunden. Dem Modell sind Litauen, Slowenien und, für einige Zeit und mit Einschränkungen, Österreich⁵⁰ gefolgt; in Ungarn wird es seit 2006 diskutiert.⁵¹ Spa-

⁴⁵ *International Juvenile Justice Observatory*, Newsletter vom 11.4.2008. Derzeit wird eine Gesetzesänderung diskutiert, die eine Strafaussetzung zumindest nach 25 Jahren Haft ermöglichen würde.

⁴⁶ Z.B. im Fall der beiden Zehnjährigen, die ein Kleinkind entführt und getötet hatten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte beanstandete zwar das gegen die beiden geführte Verfahren im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 EMRK („fair trial“), hielt mit einer Stimmenmehrheit von 10 zu 7 Stimmen allerdings weder lange Jugendstrafen noch eine Strafmündigkeitsgrenze von 10 Jahren per se für eine Verletzung von Art. 3 EMRK. Hierzu *Murdoch*, *The treatment of prisoners, European Standards*, 2006, S. 203 f., 316 f.; *Keiser*, *Jugendliche Täter als strafrechtlich Erwachsene?* In: *ZStW* 2008, S. 44.

⁴⁷ *Junger-Tas*, *Trends in International Juvenile Justice: What Conclusions Can be Drawn?*, in: *Junger-Tas/Decker* (eds.), *International Handbook of Juvenile Justice*, 2006, S. 511 ff., 513 f.; *Horsfield*, *Jugendkriminalpolitik in England und Wales: zwischen neuer Bestrafungslust und präventivem Interventionsrecht*, in: *NK* 2006, S. 42 ff.; zur Absenkung der Strafmündigkeit auch *Crofts*, *Die Altersgrenzen strafrechtlicher Verantwortlichkeit in Australien*, in: *ZJJ* 2007, S. 393 ff.

⁴⁸ *Junger-Tas*, S. 505: „The main trend in juvenile justice in a number of countries has been more repressive, but not necessarily more effective. It is essentially this aspect that worries most of those who are working in the field.“ Siehe auch *Males/Macallair/Corcoran*, *Testing Incapacitation Theory: Youth Crime and Incarceration in California*, Center on Juvenile and Criminal Justice, July 2006 (www.cjcyj.org).

⁴⁹ Anregungen, davon abzurücken (s. *Albrecht*, *Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch verfassungsgemäß? Gutachten für den 64. Deutschen Juristentag*, 2002, D 97 ff., D 167), haben sich nicht durchgesetzt.

⁵⁰ Durch das österreichische JGG von 1988 fielen junge Täter bis 19 Jahre unter das Jugendstrafrecht. Seit einer Gesetzesänderung 2001 wird auf Heranwachsende Erwachsenenstrafrecht angewendet; nur

nien hatte es 2000 eingeführt, dann aber suspendiert und 2006 wieder abgeschafft. Gleichwohl wird man Spanien weiter zu den Ländern mit einem traditionellen Jugendstrafrecht zählen müssen. Es ist zwar richtig, dass 2006 die zeitlichen Obergrenzen von stationären Sanktionen angehoben wurden. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass selbst bei Kapitaldelikten wie Mord, Totschlag und schweren Vergewaltigungsfällen die Strafen für 14- und 15jährige Täter von vier auf fünf Jahre, für 16- und 17jährige von acht auf zehn Jahre heraufgesetzt wurden.⁵² In der Schweiz ist 2007 ein eigenständiges Jugendstrafgesetz in Kraft getreten, welches den Gedanken der Spezialprävention noch deutlicher herausstellt als bisher und bei erfolgreichen Mediationsverfahren ganz auf Strafe verzichtet. Überdies wurde die Strafmündigkeit bei 10 Jahren statt bisher 7 Jahren festgesetzt. Die Höchststrafe beträgt bei schweren Delikten vier Jahre, sonst 1 Jahr.⁵³

Erstaunlich ist, dass die mittel- und osteuropäischen Staaten, die nach dem Ende des Sozialismus in den neunziger Jahren mit gestiegenen Kriminalitätsraten zu kämpfen hatten, dem Verschärfungstrend nicht gefolgt sind. Die Altersgrenze der (relativen) strafrechtlichen Verantwortlichkeit liegt vielfach höher als in der „Alt-EU“, in Tschechien, Polen und der Slowakei z.B. bei 15 Jahren.⁵⁴ Mancherorts hat man den Europarat und seine Forderungen nach einem Ausbau ambulanter Sanktionen erhört. In Tschechien wurden Diversionsmaßnahmen Mitte der neunziger Jahre eingeführt und durch das 2004 in Kraft getretene eigenständige Jugendgerichtsgesetz deutlich ausgebaut. Polen hat an seinen auf das Jahr 1982 zurückgehenden Regelungen weitgehend festgehalten. Diese sind vom Erziehungsgedanken geprägt und führen vergleichsweise selten zu Inhaftierungen bzw. Unterbringungen.⁵⁵ In Serbien trat 2006 ebenfalls ein eigenständiges Jugendgerichtsgesetz in Kraft. Dieses ist stark am deutschen Jugendstrafrecht orientiert.

Sicherlich gibt es in den osteuropäischen Transformationsstaaten immer noch Schwierigkeiten beim Aufbau eines modernen Jugendgerichtswesens. Erst kürzlich hat der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes sein „tiefes Bedauern“ darüber ausgedrückt, dass Georgien die Strafmündigkeitsgrenze für einige Delikte von 14 auf 12 Jahre abgesenkt hat. Zugleich drängte es auf die Einrichtung spezieller Jugendgerichte und die Schulung aller mit dem Jugendkriminalrecht befassten Stellen. Kritisiert wurde ebenfalls das Fehlen von Mechanismen, die sicherstellen, dass Jugendliche tatsächlich nur als letztes Mittel und nur für die kürzestmögliche Dauer inhaftiert werden. Die

verfahrensrechtlich genießen sie eine Sonderstellung. Dazu *Jesionek*, Jugendgerichtsbarkeit in Österreich, in: ZJJ 2007, S. 120 ff.

⁵¹ *Csúri*, Der Lebensabschnitt der „jungen Erwachsenen“ als neue Alterskategorie im ungarischen Strafrecht, Kritische Überlegungen rechtsdogmatischer Natur, in: ZJJ 2008, S. 167 ff.

⁵² *Sánchez Lázaro*, Zur neuesten Reform des spanischen Jugendstrafrechts, in: ZIS 2007, S. 62 ff.

⁵³ *Hebeisen*, Das neue Jugendstrafrecht in der Schweiz – Ein Überblick über die wichtigsten Änderungen, in: ZJJ 2007, S. 135 ff.

⁵⁴ *Kilchling*, Zukunftsperspektiven für das Jugendstrafrecht in der erweiterten Europäischen Union, in: RdJB 2003, S. 323 ff., 325 f.

⁵⁵ Siehe die Beiträge von *Válková* bzw. *Stando-Kawecka*, in: Junger-Tas/Decker (eds.), International Handbook of Juvenile Justice, 2006, S. 351 ff. und 377 ff.

letzten beiden Kritikpunkte wurden auch an die Adresse Bulgariens gerichtet. In diesem Fall bemängelt der Ausschuss überdies die Verwendung des Begriffs „anti-social behaviour“ sowie den Umstand, dass trotz der Strafmündigkeitsgrenze von 14 Jahren auch schon 8jährige zum Ziel kriminalrechtlicher Präventions- und Erziehungsmaßnahmen werden. Insofern wird Bulgarien „empfohlen“, sicherzustellen, dass alle Maßnahmen gänzlich außerhalb des Strafrechtssystems erfolgen.⁵⁶

Dennoch mutet es befremdlich an, wenn einige der ehemals sozialistischen Staaten – einst die „Sorgenkinder“, denen man bei Eintritt in den Europarat die Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention abverlangte – sich jetzt teilweise entschiedener zu europäischen Standards bekennen als das manche Länder des „alten Europa“ tun. Das deutsche Jugendkriminalrecht ist jedenfalls besser als sein Ruf hierzulande, und Teile der deutschen Kriminalpolitik könnten lernen, wissenschaftlichen Sachverstand stärker einzubeziehen. Es wäre schon paradox, wenn ausgerechnet jetzt, nachdem zahlreiche europäische Staaten dem Beispiel Deutschlands gefolgt sind und in eigenständigen jugendrechtlichen Regelungen den alternativen Sanktionen, z.B. in Gestalt des Täter-Opfer-Ausgleichs⁵⁷, breiteren Raum gegeben haben, der deutsche Gesetzgeber das in weiten Teilen vorbildliche Jugendgerichtsgesetz demontiert. Es kann bei der deutschen Verschärfungsdebatte um „Warnschussarrest“, Strafrahmenerhöhung, Zurückdrängung der Anwendung des Jugendstrafrechts bei Heranwachsenden u.ä. kaum einen Kompromiss geben. Denn es handelt sich nicht um Nuancen, sondern es geht um Grundsätzliches. Die geforderten Gesetzesänderungen weisen nämlich im Ansatz in die falsche Richtung und sind ein Irrweg.

2. Kriminologische Erkenntnisse zum Jugendkriminalrecht

Für das geltende deutsche Jugendkriminalrecht gibt es Hoffnung. Zum einen hat die bisherige Entwicklung, was den Bekanntheitsgrad und die Bedeutung internationaler Standards angeht, die Erwartungen übertroffen. Sie dürfte angesichts der immer gewichtigeren Rolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte kaum an Schwungkraft einbüßen.⁵⁸ Zum anderen sprechen für sie schlicht die besseren Argumente. Europaweite Studien⁵⁹ belegen seit vielen Jahren, dass es sich bei Jugenddelinquenz um ein weitgehend normales und entwicklungsbedingtes Fehlverhalten handelt, das mitnichten den Einstieg in eine kriminelle Karriere bedeutet, sondern nach einem Gipfelpunkt mit 16-17 Jahren mit zunehmendem Alter von alleine, also auch ohne justizielle Reaktion abbricht (sog. Spontanbewährung).⁶⁰ Lediglich für einen

⁵⁶ *Committee on the Rights of the Child (CRC)*, Forty-eighth session (19 May – 6 June 2008), s. (<http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/crcs48.htm>).

⁵⁷ Vgl. *Mestitz/Ghetti* (Hrsg.): *Victim-Offender Mediation with Youth Offenders in Europe, An Overview and Comparison of 15 Countries*, 2005.

⁵⁸ Vgl. *Haß*, *Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Charakter, Bindungswirkung und Durchsetzung*, 2006.

⁵⁹ Vgl. *Junger-Tas/Haen-Marshall/Ribeaud*, *Delinquency in an international perspective, The International Self-Report Delinquency Study*, 2003; *M. Walter*, *Jugendkriminalität*, 3. Aufl. 2005, S. 216 ff.

⁶⁰ Vgl. *Kunz*, *Kriminologie*, 4. Aufl. 2004, S. 290 ff.; *Eisenberg*, *Kriminologie*, 6. Aufl. 2005, § 44 Rn. 26 ff.

kleinen Prozentsatz einer Altersgruppe gilt dieser Grundsatz der Episodenhaftigkeit nicht. Diese ca. 5 %, für die sich in der kriminalpolitischen Diskussion der Terminus „Intensivtäter“ bzw. „Mehrfach Täter“ eingebürgert hat,⁶¹ werden für mehr als die Hälfte der Kriminalität ihrer Altersgruppe verantwortlich gemacht. Die kriminalpolitische Hoffnung, durch Inhaftierung dieser Problemjugendlichen die Kriminalität erheblich zu senken, ist jedoch unbegründet. Weder gibt es einheitliche Kriterien für die Etikettierung als „Intensivtäter“ noch verlässliche Diagnosen, die eine Identifizierung dieser Personen prospektiv ermöglichen würden.⁶² Vor allem aber deuten verschiedene Befunde der jüngeren Forschung darauf hin, dass auch bei Mehrfachtätern die Beendigung der kriminellen Karriere nicht der Ausnahme- sondern der Normalfall ist und dass Prozesse der Spontanbewährung schon „in der frühen bzw. mittleren Jugendphase“ beobachtet werden können.⁶³ Die eigentliche Frage ist doch: Wie konnte es geschehen, dass sich bei der Diskussion um das Jugendkriminalrecht der Fokus dermaßen vom Normalfall der episodenhaften Kriminalität zum Ausnahmefall des „Intensivtäters“ verschoben hat?

Die Strafmündigkeitsgrenze von 14 Jahren ist keine willkürliche Festsetzung, sondern inzwischen in den meisten europäischen Ländern ein Standard, der sich auf entwicklungspsychologische Studien stützen kann.⁶⁴ Die flexible Heranwachsendenregelung stößt international auf zunehmendes Interesse. Kriminalpolitische Stimmen, die auf ein vermeintliches Regel-Ausnahme-Verhältnis abstellen, welches regelmäßig zur Anwendung von Erwachsenenrecht führen müsste, verkennen den rechtsdogmatischen Kern und die Intention des Gesetzgebers.⁶⁵

Geradezu erdrückend sind die empirischen Belege der Wirkungsforschung im Falle von Schockinhaftierungen, wie sie in den USA mit „boot camps“ und „scared straight“-Programmen praktiziert werden und deren schlichte Denkungsweise auch dem sog. Warnschussarrest⁶⁶ zugrunde liegt. Nicht nur dass in Evaluationsstudien keine positiven Effekte nachgewiesen werden konnten – die Programme sind sogar schädlich und haben kriminalitätssteigernde Wirkung!⁶⁷ Diese Befunde legitimieren

⁶¹ Dazu krit. *M. Walter*, Mehrfach- und Intensivtäter: Kriminologische Tatsache oder Erfindung der Medien?, in: ZJJ 2003, S. 159 ff.

⁶² Indikatoren sind Einstiegsalter, Dauer der Auffälligkeit und psycho-soziale Probleme, s. *Naplava*, Junge Mehrfachtatverdächtige in der Polizeilichen Kriminalstatistik Nordrhein-Westfalen, in: BewHi 2006, S. 272.

⁶³ *Boers/Walburg/Reinecke*, Jugendkriminalität – Keine Zunahme im Dunkelfeld, kaum Unterschiede zwischen Einheimischen und Migranten, in: MschrKrim 2006, S. 63, 75; vgl. auch *Stelly/Thomas*, Die Reintegration jugendlicher Mehrfachtäter, in: ZJJ 2006, S. 45 ff.

⁶⁴ Vgl. *Hommers/Lewand*, Zur Entwicklung einer Voraussetzung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, in: MschrKrim 2001, S. 425 ff.

⁶⁵ *Pruin*, Gereift in 53 Jahren? Die Reformdebatte über die deutsche Heranwachsendenregelung, in: ZJJ 2006, S. 257 ff.; *Walter*, Heranwachsende als kriminalrechtliche Problemgruppe, in: GA 2007, S. 503 ff.

⁶⁶ Hierzu *Verrel/Käußl*, „Warnschussarrest“ - Kriminalpolitik wider besseres Wissen?, in: NStZ 2008, S. 177 ff.

⁶⁷ Vgl. *Welsh/Farrington* (Eds.), Preventing Crime. What Works for Children, Offenders, Victims, and Places, 2006; *Farrington/Welsh*, Randomized experiments in Criminology: What have we learned in

eindringlich ein Jugendrecht, dem es darum geht, die jungen Menschen über das schwierige Alter zu bringen, ohne durch eine frühzeitige Inhaftierung eine justizielle Eskalation in Gang zu setzen. Die Bundesregierung hat in ihrem Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht daher zu Recht festgestellt: „Die kriminologischen und empirischen Erkenntnisse, die für die Ausgestaltung des Jugendkriminalrechts unter dem Erziehungsgedanken maßgeblich waren, haben unverändert Gültigkeit.“⁶⁸ Es kann nicht genug betont werden, dass der Europarat von seinen Mitgliedsstaaten eine rationale und wissenschaftlich fundierte Kriminalpolitik fordert.⁶⁹ Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 31.05.2006 den Gesetzgeber auf ein Resozialisierungskonzept verpflichtet, das das „in der Vollzugspraxis verfügbare Erfahrungswissen“ ausschöpft und „sich am Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse orientieren“ muss.⁷⁰

3. Die Lage im Jahre 2030 – ein Gedankenspiel

Geben wir uns für einen Moment folgendem Gedankenspiel hin: Erneut findet ein Symposium statt, bei dem das Jugendkriminalrecht auf den Prüfstand gestellt und die europäische Entwicklung beurteilt wird, aber es ist das Jahr 2030. Wie wird das Jugendkriminalrecht dann aussehen?

- Szenario 1:

Weil die Jugendkriminalität weder deutlich noch dauerhaft reduziert werden konnte (alle Parteien hatten eine Halbierung gefordert), ist das Jugendstrafrecht abgeschafft. Jugendgerichte gibt es nicht mehr. Junge Menschen sind ab 10 Jahren strafrechtlich voll verantwortlich und werden wie Erwachsene beurteilt. Die Strafhöhe wird proportional zu den eingetretenen Tatfolgen bemessen. Die Rückfallvorschrift des § 48 StGB a.F. wird wieder in Kraft gesetzt. Für Rückfalltäter gibt es eine Präventions- bzw. Sicherungshaft, die nach Schwere der Anlasstat 10 Jahre, 25 Jahre oder lebenslang dauert. Für die Finanzierung der in großer Zahl benötigten Haftplätze sind u.a. die Ausgaben für die Jugendhilfe eingesetzt worden. Jugendgerichtshilfe und Bewährungshilfe sind aufgelöst. Ihre Bediensteten arbeiten jetzt für das staatliche Amt für technische Überwachungsaufgaben. Der Europarat hat den Schwerpunkt seiner Tätigkeit auf die Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität und Drogenkriminalität verlegt; der Schutz der Menschenrechte ist aus seiner Satzung gestrichen worden. Aus Protest haben die Richter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ihre Ämter niedergelegt; die Stellen werden nicht wieder besetzt. Die internationalen Standards zum Jugendkriminalrecht und zum Strafvollzug sind vergessen. Über sie fertigen Schüler

the last two decades?, in: *Journal of Experimental Criminology* 2005, S. 9 ff.; Graebisch, Gefangene helfen Jugendlichen nicht – wem dann?, Zum internationalen Stand der Evaluation von Gefängnisreintegrationsprogrammen nach dem Muster von „Scared Straight“, in: NK 2006, S. 46 ff.

⁶⁸ BMI/BMJ (Hrsg.), Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Langfassung, 2006, S. 407.

⁶⁹ Vgl. Nr. 5 der Empfehlung Rec (2003) 20 des Ministerkomitees: „Interventions with juvenile offenders should, as much as possible, be based on scientific evidence on what works, with whom and under what circumstances.“

⁷⁰ BVerfG NJW 2006, 2093, 2097.

der Professorengeneration von 2008 rechtshistorische Studien an, die kein Verlag veröffentlichen möchte.

- Szenario 2:

Beflügelt vom Erfolg, den osteuropäische Staaten beim Aufbau moderner Jugendgerichtsstrukturen an den Tag legen, verständigen sich die Mitgliedsstaaten des Europarats darauf, die Strafmündigkeitsgrenze auf 16 Jahre festzusetzen und auf die jungen Volljährigen im Alter zwischen 18 und 25 Jahren Jugendstrafrecht anzuwenden. Die Europäische Union beschließt, nachdem sie endlich über eine Verfassung mit Grundrechtskatalog verfügt, auch der Europäischen Menschenrechtskonvention beizutreten.⁷¹ Die internationalen Standards macht sie sich erst zueigen und dann zum Gegenstand eines Rahmenbeschlusses⁷², der der Harmonisierung des Jugendkriminalrechts dient und von allen Mitgliedsstaaten umgesetzt wird. Durch den Ausbau von Jugendhilfe, schulischer Förderung und Integrationsmaßnahmen kann die Jugendkriminalität gesenkt werden. Ein breites Spektrum kriminologisch überprüfter und wirksamer ambulanter Sanktionen sorgt dafür, dass die Gefangenzahlen deutlich zurückgehen und sich die Haftbedingungen verbessern. In Deutschland wird § 37 JGG in eine Muss-Vorschrift umgewandelt. Die Vereinten Nationen und der Europarat stocken ihren Pool von hoch qualifizierten Experten auf, die jederzeit angefordert werden können, um beratend bei der Anpassung des nationalen Rechtssystems an die internationalen Standards mitzuwirken. Diese Experten werden zunächst von zwei, dann auch von den anderen amerikanischen Bundesstaaten eingeladen. Am Ende ratifizieren die Vereinigten Staaten von Amerika das UN-Abkommen über die Rechte des Kindes, schaffen die Todesstrafe ab und treten dem ständigen Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag bei.

E. Nationale Bedeutung der Standards in Deutschland

Kehren wir wieder in die Gegenwart und auf den Boden der Tatsachen zurück. Deutschland steht mit seinem Jugendgerichtsgesetz im internationalen Vergleich gut da. Hervorzuheben sind etwa die Regelung für die Heranwachsenden, der umfassende Katalog der Weisungen, eine hohe Diversionsquote von fast 70 % und die Bemühungen um die Vermeidung von Untersuchungshaft. Trotz der Ressourcenknappheit im Strafvollzug sind die dortigen Verhältnisse im internationalen Maßstab (bei 47 Mitgliedsstaaten des Europarats) zufriedenstellend. Es werden ernsthaft Behandlungsprogramme entwickelt und umgesetzt.

Verbesserungen wären gleichwohl möglich. Bei der Höchststrafe sind andere Länder konsequenter und bleiben unter der 10-Jahres-Grenze des deutschen Jugendstrafrechts. § 37 JGG stellt immer noch nicht sicher, dass tatsächlich alle Jugendrichter und -staatsanwälte „erzieherisch befähigt“ und „in der Jugenderziehung erfahren“ sind,

⁷¹ Vgl. *Ruffert*, EuGRZ 2007, S. 255.

⁷² Vgl. *Kilchling*, RdJB 2003, S. 333; *Feest*, ZfStrVo 2006, S. 261.

wie es im Gesetz heißt.⁷³ Im Vergleich zum Anforderungsprofil, das der Europarat formuliert hat, bleiben auch die Regelungen zur notwendigen Verteidigung (§ 68 JGG) und zur Beschränkung der Rechtsmittel (§ 55 JGG) hinter den Erwartungen zurück.⁷⁴ Abweichungen von internationalen Standards werden vor allem jedoch im Strafvollzugsrecht sichtbar. Das hängt mit der größeren Regelungsdichte zusammen. Der Europarat ist in den jüngsten Empfehlungen von 2006 und 2008 viel weiter ins Detail vorgedrungen als das die Vereinten Nationen je getan haben. Gleichzeitig wurden die Länder durch das Bundesverfassungsgericht gezwungen, den Jugendstrafvollzug auf eine ausreichende und das heißt auch eine hinreichend konkrete Gesetzesgrundlage zu stellen. Infolge dieser parallelen Entwicklung ergeben sich nun vielfältige Möglichkeiten für einen Abgleich mit den verfassungsrechtlichen und internationalen Vorgaben.⁷⁵ Ich greife im Folgenden einige Punkte heraus:

Bayern, Hamburg und Niedersachsen haben sich dafür entschieden, den Jugendstrafvollzug in einem allgemeinen Strafvollzugsgesetz zu regeln. Das nährt die Vermutung, dass es diesen Ländern nicht um eine Frage der Gesetzgebungstechnik geht, sondern um eine ostentative Annäherung der Maßstäbe an das Erwachsenenrecht (beim JGG fehlt hierzu die Kompetenz). Besonders in Bayern und Hamburg wird das Vollzugsziel der Resozialisierung durch den „Schutz der Allgemeinheit“ relativiert.⁷⁶ Das widerspricht der Konzeption des Bundesverfassungsgerichts, das den Schutz der Allgemeinheit durch Resozialisierung verwirklicht sieht.⁷⁷ In den *Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen* heißt es zum „Ziel des Strafvollzuges“, er sei für Strafgefangene „so auszugestalten, dass sie fähig werden, in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen“ (Nr. 102.1). Und auch die *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen* nennen als alleiniges Ziel der Verhängung und des Vollzugs von Sanktionen Erziehung und Wiedereingliederung sowie die dadurch bewirkte Rückfallvermeidung (Nr. 2). Im Kommentar hierzu heißt es, dies lasse kaum bzw. in einigen Ländern keinen Raum für den Strafzweck der Abschreckung oder andere punitive Zielsetzungen, wie sie das Erwachsenenstrafrecht kenne. Außerdem dürfe der Begriff der „Erziehung“ nicht durch repressiv-

⁷³ Siehe *Drews*, Anspruch und Wirklichkeit von § 37 JGG, in: ZJJ 2005, S. 409 ff.

⁷⁴ Vgl. *European Committee on Crime Problems (CDPC)/Council for Penological Co-operation (PC-CP)*, Commentary to the European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures, zu Rule 13: “In cases where deprivation of liberty is possible, legal defence counsel must be allocated to the juveniles from the outset of the procedure. The rule makes it clear that there is no justification for giving juveniles lesser rights than adults. Therefore regulations that restrict the right to appeal or complaints procedures with arguments of education cannot be justified.”

⁷⁵ Vgl. *Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit*, in: Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), Jugendstrafvollzug in Deutschland, 2007, S. 114 ff.; *Eisenberg*, Jugendstrafvollzugsgesetze der Bundesländer – eine Übersicht, in: NSStZ 2008, S. 250 ff.; *Feest*, Europäische Maßstäbe für den Justizvollzug, in: ZfStrVo 2006, S. 259 f.

⁷⁶ Siehe *Dünkel/Pörksen*, Stand der Gesetzgebung zum Jugendstrafvollzug und erste Einschätzungen, in: NK 2007, S. 55 ff.; *Meier*, Zwischen Resozialisierung und Sicherheit, Nüchternheit und Pathos: Die Gesetzentwürfe der Länder für den Jugendstrafvollzug, in: RdJB 2007, S. 141 ff.; *Ostendorf*, Jugendstrafvollzugsgesetz: Neue Gesetze – neue Perspektiven?, in: ZRP 2008, S. 14 ff.

⁷⁷ *J. Walter*, Notizen aus der Provinz, Eine erste Bilanz der Gesetzgebung der Länder zum Jugendstrafvollzug, in: KrimJ 2008, S. 21 ff., S. 23 f.

autoritäre Sanktionen missbraucht werden, wie das etwa bei Maßnahmen nach militärischem Muster der Fall sei.

Niedersachsen hat ferner die Gelegenheit genutzt, sein euphemistisch als „Chancenvollzug“ bezeichnetes Konzept im Gesetz zu verankern (§§ 6 Abs. 2, 132 Abs. 1 NJVollzG). Letztlich geht es darum, jungen Gefangenen den Zugriff auf Ressourcen des Vollzugs mit der Begründung zu verweigern, sie hätten, da nicht zur Mitarbeit bereit, ihre Chance nicht genutzt. Ein Zwei-Klassen-Vollzug und die Verlegung schwieriger Gefangener in „Grundversorgungs-Einheiten“ ohne Behandlungsanspruch sind jedoch nicht hinnehmbar. Nach Art. 10 Abs. 3 IPBPR schließt der Strafvollzug ausnahmslos „eine Behandlung der Gefangenen ein, die vornehmlich auf ihre Besserung und gesellschaftliche Wiedereingliederung hinzielt“. In seinen *Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen* sieht der Europarat ebenfalls keine solche Klassifizierung vor. Unter der Überschrift „Gestaltung des Vollzugs“ fordert er vielmehr, dass der Vollzug „*allen* Gefangenen ein ausgewogenes Programm an Aktivitäten“ bietet und „*allen* Gefangenen ermöglicht, sich täglich so viele Stunden außerhalb der Hafträume aufzuhalten, wie dies für ein angemessenes Maß an zwischenmenschlichen und sozialen Beziehungen notwendig ist“ (Nr. 25.1 und 25.2 der Grundsätze).⁷⁸ Jugendstrafgefangenen ist sogar eine Vielzahl von sinnvollen Aktivitäten und Behandlungsmaßnahmen zu *garantieren* („shall be guaranteed a variety of meaningful activities and interventions“, Nr. 50.1 *Europäische Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen*). Es ist beklagenswert, dass aus dem Mitwirkungsrecht des Erwachsenenstrafvollzugs eine spezifische Mitwirkungspflicht der Jugendstrafgefangenen geworden ist, von der in internationalen Standards gerade abgesehen wurde. Die Festsetzung lenkt von der Pflicht der Bediensteten zur Motivierung ab und wird zudem negative, behandlungswidrige Konsequenzen nach sich ziehen. In den Gesetzen selbst ist das schon dadurch angelegt, dass die mangelnde Mitwirkung des Gefangenen zur Versagung von Vollzugslockerungen führen kann, von denen bekanntermaßen die Aussetzung der Reststrafe zur Bewährung abhängig gemacht wird. Durch die Mitwirkungspflicht werden die jungen Strafgefangenen nicht zuletzt schlechter gestellt als die erwachsenen.⁷⁹ Das steht im Widerspruch zu Nr. 13 S. 2 der *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen*, wonach Jugendliche nicht weniger Rechte und Schutz genießen dürfen als Erwachsene.

Erhebliche Probleme sind in den letzten Jahren vor allem mit der Unterbringung von Gefangenen aufgetreten.⁸⁰ Die meisten Jugendstrafvollzugsgesetze gewähren dem

⁷⁸ Empfehlung Rec (2006) 2 des Ministerkomitees des Europarates vom 11.1.2006 (Hervorhebung durch Verf.). Es bleibt abzuwarten, inwieweit die neuen, speziell auf den Vollzug an jungen Menschen abgestimmten Empfehlungen, die im Laufe des Jahres 2008 verabschiedet werden, hierüber noch hinausgehen.

⁷⁹ Zu befürchten ist freilich, dass in den künftigen Gesetzen zum Erwachsenenstrafvollzug eine Angleichung auf diesem niedrigeren Niveau erfolgen wird.

⁸⁰ Vgl. *Kretschmer*, Die Mehrfachbelegung von Hafträumen im Strafvollzug in ihrer tatsächlichen und rechtlichen Problematik, in: *NStZ* 2005, S. 251 ff.; *Nitsch*, Die Unterbringung von Gefangenen nach dem Strafvollzugsgesetz, 2006; *Rothaus*, Die Wirklichkeit des Strafvollzugs und ihr begrenzter Einfluss auf die Kriminalpolitik, in: Müller-Dietz u.a. (Hrsg.), *FS Jung*, 2007, S. 817 ff.

Gefangenen nunmehr in Einklang mit den internationalen Standards des Europarats (s. Nr. 18.5 *Europäische Strafvollzugsgrundsätze* sowie Nr. 63.2 *Europäische Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen*) einen Rechtsanspruch auf Einzelunterbringung während der Ruhezeit. In Bayern existiert hingegen lediglich eine „Soll-Vorschrift“, die durch die Erfordernisse der „räumlichen Verhältnisse“ zusätzlich relativiert wird. Eine Unterbringung von bis zu acht Gefangenen ist danach selbst im Jugendstrafvollzug möglich (Art. 20 i.V.m. Art. 139 Abs. 1 BayStVollzG), steht aber im Widerspruch zu den Vorgaben des Europarats. Schwer zu begreifen ist außerdem, dass der Entzug oder die Beschränkung des Aufenthalts im Freien in den meisten Jugendstrafvollzugsgesetzen als besondere Sicherungsmaßnahme vorgesehen ist (s. auch § 88 Abs. 2 Nr. 4 StVollzG). Erst 1998 war diese Beschränkung nach Kritik des Europäischen Anti-Folterausschusses als Disziplinarmaßnahme aus dem Strafvollzugsgesetz entfernt worden (§ 103 Nr. 6 StVollzG a.F.).⁸¹ Weitere Kritik zieht der Umstand auf sich, dass mit Ausnahme Baden-Württembergs kein Bundesland der Vorgabe von Nr. 18.3 *Europäische Strafvollzugsgrundsätze* gerecht geworden ist, Mindestgrößen für Hafträume durch Gesetz vorzugeben.⁸²

Der Jugendstrafvollzug wird im Alltag freilich in entscheidender Weise von der praktischen Umsetzung der Gesetze und den zur Verfügung stehenden Ressourcen geprägt. Internationale Standards können insofern allenfalls notwendige, nicht aber hinreichende Bedingungen eines optimierten Behandlungsvollzugs vorgeben. Von Interesse ist daher, ob das Inkrafttreten der Strafvollzugsgesetze der Länder, etwa im Hinblick auf neu formulierte Aufgaben wie die Nachsorge Haftentlassener, von entsprechenden Investitionen begleitet wurde. Im Frühjahr habe ich dazu die Justizminister bzw. -ministerinnen der fünf neuen Länder schriftlich befragt. Vier von ihnen haben geantwortet. Demnach wurden in Sachsen-Anhalt (Raßnitz) und in Sachsen keine neuen Personalstellen geschaffen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die sächsische Anstalt in Regis-Breitingen erst 2007 in Betrieb genommen worden ist. In Mecklenburg-Vorpommern (Neustrelitz) wird sich mit Eröffnung der Sozialtherapeutischen Abteilung die Zahl der Stellen für den allgemeinen Vollzugsdienst um 10 und für Sozialarbeiter und Psychologen um jeweils 2 erhöhen. Vor dem Hintergrund des neuen Jugendstrafvollzugsgesetzes sind für den Brandenburger Jugendstrafvollzug (Wriezen, Cottbus) 11 Stellen zusätzlich geschaffen worden (1 Pädagoge, 2 Sportpädagogen, 1 Arbeitstherapeuten, 1 kriminologischer Dienst, 6 allgemeiner Vollzugsdienst). Die internationalen Standards, insbesondere die *Europäischen Strafvollzugsgrundsätze*, sind nach Angaben der Ministerien bekannt. In Sachsen sind sie in der Handbibliothek der Anstalten und in Mecklenburg-Vorpommern über das für alle einsehbare Computernetzwerk verfügbar. In Brandenburg sind sie Ausbildungsinhalt für die Laufbahn des Allgemeinen Vollzugsdienstes, und aus Magdeburg hieß es hierzu recht pauschal, dass das Jugendstrafvollzugsgesetz und die Verwaltungsvorschriften den einschlägigen Empfehlungen und Richtlinien internationaler Organisationen zum Vollzug der

⁸¹ Eisenberg, NSTZ 2008, S. 260.

⁸² Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit, in: Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), Jugendstrafvollzug in Deutschland, 2007, S. 133.

Jugendstrafe entsprächen und dass „deren Umsetzung durch Gesetzgeber und Verwaltungsvorschrift (...) weitere Maßnahmen entbehrlich“ machten.⁸³

Dieser sehr allgemeine Hinweis auf die Einhaltung der internationalen Standards, wie er sich in den Begründungen aller Länder zu ihren Gesetzentwürfen fand, mag dem neuen Stellenwert geschuldet sein, den die Standards durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts erlangt haben. Ob er ein Lippenbekenntnis ist, wird sich zeigen müssen. Sicher ist jedenfalls, dass die Länder nach dem Spruch aus Karlsruhe nicht mehr einfach hinter die Empfehlungen des Europarats zurück können. Künftig wird nicht mehr nur der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe die Entwicklung im Auge behalten, sondern selbst das Bundesverfassungsgericht und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. An der Aufwertung, die die Standards dadurch erfahren, hat auch Nr. 4 der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze teil. Dort steht klipp und klar: „Mittelknappheit kann keine Rechtfertigung sein für Vollzugsbedingungen, die gegen die Menschenrechte von Gefangenen verstoßen.“⁸⁴

⁸³ Schreiben an den Verf. vom 15. April 2008.

⁸⁴ Ebenso Nr. 19 S. 2 der *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen*.