

Theresia Höynck/Stephanie Ernst

Jugendstrafrecht: Ein Vierteljahrhundert schlechte Zeiten für rationale Kriminalpolitik

Mit dem Gesetz zur Erweiterung jugendgerichtlicher Handlungsmöglichkeiten vom 4.9.2012¹ wurde die als „Warnschussarrest“ bezeichnete Verbindung von Jugendarrest mit einer zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe eingeführt. Außerdem wurde die Höchststrafe für Mord bei besonderer Schwere der Schuld für Heranwachsende von zehn auf fünfzehn Jahre erhöht und eine gesetzliche Grundlage für die sogenannte Vorbewährung geschaffen. Die Reform des JGG von 1990, deren Weiterentwicklung ausdrücklich vorgesehen war, hatte in eine andere Richtung gewiesen.

1. Die Reformdebatte zur Verschärfung des Jugendstrafrechts

Ausgangspunkt der jüngeren Entwicklung des Jugendstrafrechts ist das – unter einer schwarz-gelben Koalition entstandene – Erste Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) von 1990,² welches insbesondere eine Erweiterung ambulanter Sanktionsmöglichkeiten (Täter-Opfer-Ausgleich, sozialer Trainingskurs, Arbeitsaufgabe) und eine Stärkung informeller Reaktionsmöglichkeiten nach §§ 45, 47 JGG (Diversion) beinhaltete. Diese Reform knüpfte an die jugendkriminologischen und empirischen Erkenntnisse an, dass Jugendkriminalität im leichten und mittleren Bereich statistisch betrachtet „normal“ ist, zumeist wieder abklingt und oft keiner förmlichen Verurteilung bedarf. Im Entwurf zum 1. JGGÄndG hieß es, dass daher die „neuen ambulanten Maßnahmen [...] die traditionellen Sanktionen [...] weitgehend ersetzen können“ und so schädliche Nebenwirkungen ambulanter Sanktionen vermieden werden.³ Außerdem wurden weitere Reformen angekündigt und beispielweise auf die „Gefahr der Überbetreuung Jugendlicher“ hingewiesen,⁴ so dass dies der Anfang für eine dauerhafte Entwicklung in Richtung einer Zurückdrängung formeller strafrechtlicher Sanktionierung zu sein schien.

a) Die Entwicklung der Jugendkriminalität als politisches Thema

Anfang der 90er Jahre allerdings machten Jugendliche und Heranwachsende als Täter schwerer rechtsextremistischer Taten⁵ auf sich aufmerksam. Außerdem stieg die Zahl der jungen Tatverdächtigen nach der Polizeilichen Kriminalstatistik

1 BGBl. I, 2012, 1854; Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung der jugendgerichtlichen Handlungsmöglichkeiten, Fraktionen der CDU/CSU und FDP, 24.4.2012, BT-Drucks. 17/9389.

2 BGBl. I, 1990, 1853.

3 Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes, Gesetzentwurf der Bundesregierung, 8.9.1989, BR-Drucks. 464/89, 1 f.; Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes, Gesetzentwurf der Bundesregierung, 27.11.1989, BT-Drucks. 11/5829, 1.

4 BR-Drucks. 464/89, 39; BT-Drucks. 11/5829, 14 f.

5 Hoyerswerda (1991), Rostock-Lichtenhagen (1992), Mölln (1992), Solingen (1993).

tik (PKS) stetig an.⁶ Die Tatverdächtigenbelastungszahl, also die Zahl der Tatverdächtigen pro 100.000 Personen einer Altersgruppe, lag im Jahr 1989 für Jugendliche noch bei 4503, 1993 war sie bereits auf 6279 gestiegen,⁷ bei Kindern (ohne Kinder unter 8 Jahren) und Heranwachsenden war ebenfalls ein Anstieg für diesen Zeitraum zu verzeichnen.⁸ Auch wenn die PKS bekanntlich in vielerlei Hinsicht als Maß für Kriminalität problematisch ist,⁹ wurde der Anstieg der Jugendkriminalität in den folgenden Jahren zu einem wichtigen politischen Thema. Es folgte eine schwer zu überblickende Anzahl an Gesetzesinitiativen, die nicht nur Einzel-, sondern Grundfragen des Jugendstrafrechts betrafen und die Ausgangspunkte der Reform von 1990 in Frage stellten.

Nach den Debatten um die „wirksamere[n] Bekämpfung der Kriminalität“¹⁰ brachte Bayern 1994 erste Forderungen zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes in den Bundesrat ein: Der Opferschutz sollte verbessert werden¹¹ und – auch im Interesse der Opfer von Straftaten – die Anwendung des Jugendstrafrechts auf Heranwachsende nur noch in Ausnahmefällen möglich sein, da diese voll verantwortliche Bürger seien.¹² Die seit den frühen 1980er Jahren neu geführte Debatte um die Rolle und Rechte von Opfern im Strafrecht bzw. Strafverfahren¹³ wurde hier durch entsprechende Verbindung von Vorschlägen sehr unverblümt zur Untermauerung von Strafverschärfungsbestrebungen verwendet. In einem zweiten Gesetzentwurf bezogen auf die Zurückdrängung der Anwendung des Jugendstrafrechts bei Heranwachsenden mit in weiten Teilen gleichlautender Begründung stand der Opferschutz dann nicht mehr im Vordergrund der Argumentation.¹⁴

Im folgenden Jahr waren die Forderungen aus Bayern zu Änderungen im Jugendstrafrecht umfassender:¹⁵ Zusätzlich zu der regelmäßigen Anwendung des allgemeinen Strafrechts auf Heranwachsende sollte das Höchstmaß für Heranwachsende auch bei Verurteilung nach Jugendstrafrecht bei Begehung schwerster Verbrechen auf 15 Jahre erhöht und der „Einstiegsarrest“¹⁶ (so die damalige Begrifflichkeit für den sogenannten „Warnschussarrest“) sowie Zwangsmittel bei unentschuldigtem Ausbleiben des Jugendlichen im vereinfachten Jugendverfahren eingeführt werden. Begründet wurde dieser Gesetzesantrag mit dem „drastisch[en]“ Anstieg der Zahl tatverdächtiger Jugendlicher und Heranwachsender,

- 6 Im Jahre 1989 betrug die Zahl der durch die Strafverfolgungsbehörden als Tatverdächtige erfassten Kinder, Jugendlichen und Heranwachsenden noch 322.167, 1992 bereits 380.876, Bundeskriminalamt (Hrsg.), PKS Zeitreihen, Zeitreihen Verdächtige, Tatverdächtige – insgesamt – nach Alter (1987-2012), <http://www.bka.de/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2012/2012Zeitreihen/pks2012-ZeitreihenTatverdaechtigeUebersicht.html> (abgerufen am 11.3.2014).
- 7 Bundeskriminalamt (Hrsg.), PKS Jahrbücher, 1990 (Werte aus 1989), 52 (damals Kriminalitätsbelastungszahlen); PKS Jahrbücher, 1993, 73.
- 8 Kinder (jeweils ohne Kinder unter 8 Jahren): 1458 (PKS 1990), 1568 (PKS 1993); Heranwachsende: 5108 (PKS 1990), 7836 (PKS 1993).
- 9 Vgl. dazu beispielsweise Bundeskriminalamt (Hrsg.), Allgemeine Hinweise zur PKS – Bedeutung, Inhalt, Aussagekraft, http://www.bka.de/nn_193232/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/AllgemeineHinweise/allgemeineHinweise__node.html?_nnc=true (abgerufen am 11.3.2014).
- 10 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung und anderer Gesetze (Verbrechensbekämpfungsgesetz), Fraktionen der CDU/CSU und FDP, 18.2.1994, BT-Drucks. 12/6853; außerdem eine Schwerpunktsetzung der rot-grünen Regierung bei „neue(n) Präventionsstrategien zum Abbau der Kinder- und Jugendkriminalität“, Koalitionsvertrag 1998, 26.
- 11 Vorgesehen war die Einführung eines Opferanwalts über den Bereich der Prozesskostenhilfe hinaus sowie die eingeschränkte Vernehmung bestimmter Opferzeugen.
- 12 Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Opferschutzes, 8.10.1996, BR-Drucks. 741/96.
- 13 Dazu immer noch grundlegend und lesenswert Hassemer/Reemtsma, Verbrechenopfer: Gesetz und Gerechtigkeit, 2002.
- 14 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes, 5.8.1997, BR-Drucks. 562/97.
- 15 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes, 14.5.1998, BR-Drucks. 459/98.
- 16 Der „Einstiegsarrest“ tauchte bereits 1983 im Referentenentwurf zum 1. JGGÄndG auf, wurde aber damals nicht weiter beachtet, vgl. Hinweis in BR-Drucks. 449/99, 11 f.

der „besorgniserregend[en]“ Zunahme von Gewaltdelikten und der „verstärkte[n]“ Zuwanderung von Jugendlichen und Heranwachsenden aus dem Ausland“ seit Beginn der 90er Jahre.¹⁷

b) Das Hin und Her rund um die Verschärfung des Jugendstrafrechts

Gegen diese Forderungen richtete sich ein Entschließungsantrag von Abgeordneten und der SPD-Fraktion zum Thema „Jugendstrafrecht und Präventionsstrategien“.¹⁸ Zwar seien die Zahlen gestiegen, allerdings sei es „illusorisch zu glauben, die Kriminalitätsbelastung junger Menschen durch eine Verschärfung strafrechtlicher Bestimmungen bekämpfen zu können“,¹⁹ vielmehr bedürfe es einer effektiven Arbeitsmarktpolitik und eines Ausbaus der Jugendarbeit. Weiterhin betonten die Abgeordneten die Relevanz der Bekämpfung der Ursachen der Jugendkriminalität, was in den Gesetzentwürfen bisher nicht thematisiert wurde. Gegen die „Dramatisierung der Sicherheitslage“ bezogen im August 1998 auch über 50 Jugendstrafrechtsprofessoren und Kriminologen unter dem Titel „Gegenreform im Jugendstrafrecht? Wider die repressive Hilflosigkeit!“ Stellung. Sie sprachen sich gegen eine allgemeine Verschärfung des Jugendstrafrechts aus und wiesen explizit auf die „nicht ganz wirklichkeitsgetreu“²⁰ abgebildete Realität durch Statistiken – und damit auch durch die PKS – hin.

Die Gesetzesinitiativen der darauf folgenden Jahre – inzwischen regierte auf Bundesebene seit 1998 rot-grün – enthielten neben dem bereits genannten Katalog die Forderungen, das (isolierte) Fahrverbot als Zuchtmittel losgelöst von Straßenverkehrsdelikten und die Meldepflicht als Weisung²¹ im JGG einzuführen.²² Vor allem „der besorgniserregende Anstieg der Kinder- und Jugendkriminalität“ erfordere ein „unmissverständliches politisches Signal“, außerdem sei das Sanktionensystem des Jugendstrafrechts defizitär.²³ Dazu sei das Fahrverbot auf Grund seiner erzieherischen Wirkung besonders geeignet, wobei allerdings die Denkkettelwirkung im Vordergrund stehe.²⁴ Ebenso wurden die Forderungen damit begründet, dass junge Täter einen „wirkungsvollen Schuss vor den Bug“²⁵ benötigen.

Zu dieser Zeit, also um die Jahrtausendwende, pendelte sich die Zahl der Tatverdächtigen unter 21 Jahren – wenn auch mit leichten Schwankungen – ein, die Tatverdächtigenbelastungszahlen blieben relativ stabil.²⁶ Allerdings nahm die Gewaltkriminalität junger Tatverdächtiger nach der PKS seit 1984 (mit wenigen

17 BR-Drucks. 459/98, 1, 5.

18 BT-Drucks. 13/8972 vom 12.11.1997.

19 BT-Drucks. 13/8972, 1.

20 Vgl. Mitteilungen der Humanistischen Union. Zeitschrift für Aufklärung und Bürgerrechte, Ausgabe Nr. 163 (Heft 3/1998), 67-69, http://www.humanistische-union.de/publikationen/mitteilungen/hefte/nummer/nummer_detail/back/mitteilungen-163/article/gegenreform-im-jugendstrafrecht-wider-die-repressive-hilflosigkeit/ (abgerufen am 11.3.2014).

21 Ferner sollten die Sanktionsmöglichkeiten des allgemeinen Strafrechts durch Ausbau des Fahrverbots zu einer vollwertigen Hauptstrafe und der Meldepflicht als Nebenstrafe erweitert werden.

22 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches, des Jugendgerichtsgesetzes und anderer Gesetze, Gesetzesantrag des Freistaats Bayern, 17.8.1999, BR-Drucks. 449/99; Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der gesetzlichen Maßnahmen gegenüber Kinder- und Jugenddelinquenz, CDU/CSU-Fraktion, 12.4.2000, BT-Drucks. 14/3189; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches, des Jugendgerichtsgesetzes und anderer Gesetze, Gesetzesantrag des Freistaats Bayern, 17.10.2000, BR-Drucks. 637/00.

23 BT-Drucks. 14/3189, 1.

24 BT-Drucks. 14/3189, 6.

25 BR-Drucks. 637/00, 1.

26 TVBZ Kinder: 2417 (PKS 1998), 2274 (PKS 2000); Jugendliche: 7288 (PKS 1998), 7258 (PKS 2000); Heranwachsende: 7271 (PKS 1998), 7476 (PKS 2000); Bundeskriminalamt (Hrsg.), PKS Jahrbücher, 1998, 27; PKS Jahrbücher, 2000, 25.

Ausnahmen) stetig weiter zu: Lag die Tatverdächtigenbelastungszahl für Jugendliche 1990 noch bei 450, lag sie 1998 bereits bei 987 und 2000 bei 1057.²⁷ Die Gesetzentwürfe²⁸ bezogen sich dementsprechend auch nicht mehr auf den quantitativen Anstieg der Jugendkriminalität, sondern auf das hohe Niveau der Kriminalitätsbelastung²⁹ oder „erschreckende Gewalttaten“³⁰ bzw. „Gewalttaten [...] von teilweise unvorstellbarer Brutalität“³¹ insbesondere aus dem rechts-extremen Bereich. Außerdem wurde die Aufmerksamkeit auf „Intensiv- und Gewalttäter“ gelenkt.³² Die Forderungen der vergangenen Jahre blieben allerdings gleich. In der Literatur fanden sich zeitgleich erste Hinweise, dass der Ausschluss der Sicherungsverwahrung für Heranwachsende „auf den Prüfstand“³³ gehöre.

Parallel dazu wurde vermehrt Kritik an der „polizeilichen Kriminalstatistik als Messinstrument für die innere Sicherheit“ laut und auf den Unterschied zwischen „dem gemessenen und dem gefühlten Sicherheitsklima“ hingewiesen.³⁴ Außerdem wurde kritisiert, dass die Forderungen der Politik weder im Einklang mit den Erkenntnissen der kriminologischen Sanktionsforschung noch mit der Zielsetzung des 1. JGGÄndG stünden, so dass Kriminologen und Jugendstrafrechtler weitestgehend einstimmig die Bestrebungen der Politik ablehnten.³⁵

c) *Versuche der Versachlichung und Entdramatisierung*

Ein weiterer Versuch – jetzt seitens der Politik – der Versachlichung der damaligen Debatte um das Jugendstrafrecht war der Erste Periodische Sicherheitsbericht des Bundesministeriums des Inneren und des Bundesministeriums der Justiz aus dem Jahre 2001, mit dem Ziel, ein „möglichst umfassendes Bild der Kriminalitätslage“ für eine „differenzierte Beurteilung der aktuellen Sicherheitslage“³⁶ zu erstellen. Dabei befasste sich der Bericht „vertieft mit der Kinder- und Jugenddelinquenz“, da dieses Thema in den vergangenen Jahren „erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit hervorgerufen“ habe.³⁷ In dem 622 Seiten³⁸ langen Bericht wird betont, dass eine „unnötige Stigmatisierung junger Menschen durch

27 Dieser Anstieg zeigt sich auch bei Kindern und bei Heranwachsenden. TVZ zur Gewaltkriminalität für Kinder: 57 (1990), 170 (1998), 197 (2000); TVZ für Heranwachsende: 550 (1990), 982 (1998), 1030 (2000); PKS, Berechnungen des Kriminologischen Forschungsinstitutes Niedersachsen.

28 Entschließung des Bundesrates zur wirksamen Bekämpfung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Antrag des Landes Baden-Württemberg, 21.9.2000, BR-Drucks. 564/00; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches, des Jugendgerichtsgesetzes und anderer Gesetze, Gesetzesantrag des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 16.11.2000, BR-Drucks. 759/00; Kriminalität wirksamer bekämpfen – Innere Sicherheit gewährleisten, Antrag von Abgeordneten und der CDU/CSU-Fraktion, 3.7.2001, BT-Drucks. 14/6539.

29 BT-Drucks. 14/6539, 1.

30 BR-Drucks. 564/00, 2.

31 BR-Drucks. 759/00, 2.

32 BT-Drucks. 14/6539, 4; vgl. z.B. den „Fall Mehmet“, zusammengefasst Zeit online, Der Mann, der Mehmet war, <http://www.zeit.de/2013/41/mehmet-abschiebung-tuerkei-beckstein> (abgerufen am 11.3.2014).

33 Hinz, Jugendstrafrecht auf dem Prüfstand, ZRP 2001, 110.

34 Ostendorf, Jugendstrafrecht in der Diskussion, ZRP 2000, 103 (104).

35 Z.B. Höynck/Sonnen, Jugendstrafrecht als Spielball im Prozess politischer Meinungsbildung, ZRP 2001, 246 ff.; Scheffler, Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß?, NJ 2002, 449 ff.; Kreuzer, Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß?, NJW 2002, 2345 ff.; Viehmann, Reform des Jugendstrafrechts, ZRP 2003, 377 ff.

36 Bundesministerium des Inneren und Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Erster Periodischer Sicherheitsbericht, von der Bundesregierung am 11. Juli 2001 verabschiedet, XXIX.

37 Sicherheitsbericht (Fn. 36), XXIX.

38 Davon sind 122 Seiten dem Thema „Jugendliche als Opfer und Täter“ gewidmet.

Ängste und Vorurteile“ vermieden werden sollte³⁹ und dass es keinen Anlass gebe, „Verschärfungen des Jugendstrafrechts vorzunehmen“. ⁴⁰

Durch die entfachte kriminalpolitische Diskussion wurde das aktuelle Jugendstrafrecht auch zum Gegenstand umfassender fachpolitischer Befassung: Im Jahre 2002 sprachen sich die Reformkommission der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V. (DVJJ) sowie der 64. Deutsche Juristentag, der erstmals seit fast 100 Jahren das Jugendstrafrecht thematisierte, gegen diesen Richtungswechsel und für die kriminalpolitische Zielsetzung des 1. JGG-Änderungsgesetzes aus; Verschärfungen wurden abgelehnt. Vorgeschlagen wurde beispielsweise, dass Heranwachsende generell in den Anwendungsbereich des Jugendstrafrechts fallen und ambulante Maßnahmen weiter gefördert werden. Kurz darauf erschien auf Veranlassung des Bundesministeriums der Justiz aus dem Jahre 1999 im Jahre 2003 eine kommentierte Rückfallstatistik, welche die Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen umfassend auf der Basis amtlicher Daten untersuchte: Das auch dort bestätigte hohe Rückfallrisiko nach freiheitsentziehenden Sanktionen⁴¹ war einer der wesentlichen Hintergründe für den Versuch von deren Zurückdrängung durch das 1. JGG-Änderungsgesetz gewesen.

2. Änderungen des JGG in den folgenden Jahren ab 2002

Die umfangreichen Versachlichungsbemühungen sollten zunächst größere Veränderungen im Jugendstrafrecht verhindern. Im Koalitionsvertrag von 2002 zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen wurde wohl in Reaktion auf die öffentliche Debatte sehr allgemein formuliert: „Das Jugendstrafrecht, das Jugendstrafverfahrens- und Jugendstrafvollzugsrecht prüfen wir auf Veränderungsbedarf“. ⁴² Danach sprach sich die Bundesregierung explizit gegen die Forderungen der vergangenen Jahre zur Verschärfung des Jugendstrafrechts aus: „[...] den vorgeschlagenen Regelungen [wird] daher nachdrücklich entgegen [getreten]“. ⁴³ Es seien keine neuen Argumente für die genannten Vorschläge ersichtlich und ebenso wenig seien die Forderungen empirisch oder kriminologisch belegt.

a) Opferschutzdebatte: Sicherungsverwahrung und Nebenklage im JGG

Eine Welle an „furchtbare[n]“⁴⁴ und „entsetzliche[n] Verbrechen“⁴⁵ insbesondere im Bereich von schweren Sexualdelikten und anderen schweren Straftaten setzte gleichwohl die Diskussion um Verschärfungen im Strafrecht – auch im Jugendstrafrecht – fort. Aus Anlass einer Kindesentführung hatte sich bereits 2001 der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder in einem Interview für ein härteres Vorgehen gegen Sexualstraftäter ausgesprochen und äußerte den bekannt gewordenen Satz „Wegschließen – und zwar für immer“.

39 Sicherheitsbericht (Fn. 36), 610.

40 Sicherheitsbericht (Fn. 36), 611; und weiter: „Auslöser für solche Forderungen ist zumeist das Bekanntwerden schwerer Einzelfälle von Kinder- und Jugenddelinquenz“.

41 Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine kommentierte Rückfallstatistik, 2003, 7.

42 Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, 68, http://www.nrwspd.de/db/docs/doc_576_20021016121535.pdf (abgerufen am 11.3.2014).

43 Stellungnahme der Bundesregierung zu BT-Drucks. 15/1472 vom 6.8.2003, 10.

44 BT-Drucks. 15/29, 1.

45 BR-Drucks 860/02, 1.

Der Forderungskatalog zur Verschärfung des Jugendstrafrechts wurde erweitert:⁴⁶ Zum einen sollten die Nebenklage und das Adhäsionsverfahren zur Stärkung der Rechtsposition von Opfern ausgebaut⁴⁷ werden; zum anderen sollte die Sicherungsverwahrung auch für Heranwachsende, sofern sie nach allgemeinem Strafrecht abgeurteilt werden, eingeführt werden.⁴⁸

Diese Forderungen – obwohl die Sicherungsverwahrung besonders eingriffsintensiv und damit rechtsstaatlich extrem problematisch ist – wurden relativ schnell umgesetzt: Bereits 2003 wurde für Heranwachsende, die nach allgemeinem Strafrecht abgeurteilt wurden, die vorbehaltene und 2004 die nachträgliche Sicherungsverwahrung eingeführt.⁴⁹ Dies unterstreicht, dass im Kontext einiger sehr schwerer Sexualdelikte bezogen auf die Täter ein Klima entstanden war, in dem Mäßigungsforderungen bezogen auf Sanktionierung und Sicherung politisch kaum noch vertretbar waren.⁵⁰ Durch Gesetz vom 8.7.2008⁵¹ wurde später (wie im Koalitionsvertrag der CDU-geführten großen Koalition von 2005 vorgesehen) auch die nachträgliche Sicherungsverwahrung bei nach Jugendstrafrecht Verurteilten eingeführt.⁵²

Die Änderungen des JGG durch das Zweite Gesetz zur Modernisierung der Justiz vom 22.12.2006⁵³ – nach dem Titel eigentlich ein Gesetz mit anderem Schwerpunkt – wurden ebenfalls mit der Sicherstellung des Opferschutzes begründet:⁵⁴ Die Nebenklage⁵⁵ wurde im Verfahren gegen Jugendliche (eingeschränkt) zugelassen und das Adhäsionsverfahren gegen Heranwachsende, auch wenn sie nach Jugendstrafrecht abgeurteilt werden, eingeführt. Daneben wurden aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁵⁶ die Vorschriften zum

- 46 Neben den neuen Forderungen blieb der alte Katalog an Forderung aktuell: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der Jugenddelinquenz, Gesetzesantrag des Landes Baden-Württemberg, 8.5.2003, BR-Drucks. 312/03; Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der Jugenddelinquenz, Gesetzentwurf des Bundesrates, 6.8.2003, BT-Drucks. 15/1472. Diese Entwürfe wurden mit dem quantitativen Anstieg der Jugendkriminalität begründet, obwohl diese bereits rückläufig war.
- 47 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes, Antrag von Abgeordneten und der CDU/CSU-Fraktion, 16.4.2002, BT-Drucks. 14/8788; Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der Jugendkriminalität, Gesetzesantrag des Landes Brandenburg, 4.7.2002, BR-Drucks. 634/02.
- 48 Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung vor Sexualverbrechen und anderen schweren Straftaten, Gesetzentwurf von Abgeordneten und der CDU/CSU-Fraktion, 5.11.2002, BT-Drucks. 15/29; Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung vor schweren Straftaten, Gesetzesantrag des Freistaates Bayern, 13.11.2002, BR-Drucks. 850/02; Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor schweren Wiederholungstaten durch nachträgliche Anordnung der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung, Gesetzesantrag der Länder Baden-Württemberg, Thüringen, 21.11.2002, BR-Drucks 860/02; Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Jugendstrafrechts und zur Verbesserung und Beschleunigung des Jugendstrafverfahrens, Gesetzesantrag der Bundesländer Sachsen, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Thüringen, 25.3.2004, BR-Drucks. 238/04.
- 49 Gesetz zur Änderung der Vorschriften über die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und zur Änderung anderer Vorschriften, 27.11.2003, BGBl I, 2003, 3011; Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung, 23.7.2004, BGBl I, 2004, 1840; vgl. auch die Gesetzesinitiativen unter Fn. 22.
- 50 In den folgenden Jahren sorgte die Forderung nach der Abschaffung des Jugendstrafrechts kurzzeitig für Aufsehen, vgl. Kusch, Plädoyer für die Abschaffung des Jugendstrafrechts, NStZ 2006, 65 ff.
- 51 Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung bei Verurteilungen nach Jugendstrafrecht, 8.7.2008, BGBl I, 2008, 1212; die Einführung war vorbereitet worden durch Gesetzentwürfe mehrerer Bundesländer, vgl. BR-Drucks. 276/05, BR-Drucks. 181/06, BT-Drucks. 16/6562.
- 52 Durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4.5.2011 (2 BvR 2365/09) wurden die Regelungen zur Sicherungsverwahrung im allgemeinen Strafrecht und im Jugendstrafrecht für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt, sodass die nachträgliche Sicherungsverwahrung 2012 abgeschafft wurde. Zur aktuellen Regelung der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung: §§ 7, 106 JGG.
- 53 BGBl I, 2006, 3416 ff.
- 54 Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Modernisierung der Justiz, Gesetzentwurf der Bundesregierung, 19.10.2006, BT-Drucks. 16/3038, 1; Vorschläge gehen zurück auf Entwürfe 2002, Fn. 43.
- 55 Auch hier entgegen der Meinung der Praxis und Wissenschaft, vgl. Eisenberg, JGG, 16. Aufl., § 80 Rn. 16.
- 56 BVerfGE 107, 104 ff.

Ausschluss von Erziehungsberechtigten und gesetzlichen Vertretern von der Hauptverhandlung gegen Jugendliche neu gefasst.

b) Ausdrückliche gesetzliche Verankerung des Erziehungsgedankens

Anlass für die dann folgende Änderung im Jugendgerichtsgesetz war die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31.5.2006,⁵⁷ eine gesetzliche Grundlage für den Jugendstrafvollzug schaffen zu müssen. Dem folgte der Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes und anderer Gesetze vom 10.8.2007.⁵⁸ Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nahm die Bundesregierung zum Anlass, „§ 2 um eine ausdrückliche Bestimmung des Ziels des Jugendstrafrechts zu ergänzen“, da sich aus dem JGG „nicht hinreichend entnehmen [lasse], worin sich die Jugendstrafe sachlich von der Freiheitsstrafe des allgemeinen Strafrechts unterscheidet“. ⁵⁹ In dem Entwurf wird weiter darauf eingegangen, welche Grundsätze sich aus dem Erziehungsgedanken für das Jugendstrafrecht ableiten lassen nämlich: Vorrang informeller Erledigung vor förmlicher Sanktionierung, Vorrang ambulanter und fördernder vor eher repressiven und freiheitsentziehenden Maßnahmen, Ultima-Ratio-Charakter der Jugendstrafe, aber auch Besonderheiten im Jugendstrafverfahren.⁶⁰ Der Rechtsausschuss sprach sich in der Beschlussempfehlung vom 7.11.2007⁶¹ zusätzlich dafür aus, die Bedeutung des Erziehungsrechtes der Eltern im Jugendgerichtsverfahren, welches das Bundesverfassungsgericht bereits 2003⁶² betont hat, ausdrücklich mit aufzunehmen. Dem entsprach das Zweite Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (2. JGG-ÄndG) vom 1.1.2008: Neben der Verankerung der allgemeinen Zielbestimmung (Erziehungsgedanke) für die Anwendung des Jugendstrafrechts, wurde auch die Beachtung des elterlichen Erziehungsrechtes in § 2 Abs. 1 JGG aufgenommen. Insbesondere die explizite Aufnahme des Erziehungsgedankens in das Jugendstrafrecht war zur Abgrenzung zum allgemeinen Strafrecht ein richtiges und sehr wichtiges Zeichen des Gesetzgebers – auch in Richtung des 1. JGG-ÄndG.⁶³

3. Jüngste Änderungen des JGG

Nachdem die Verschärfungsforderungen bezogen auf das Jugendstrafrecht mit Ausnahme der Regelungen zur Sicherungsverwahrung fast 15 Jahre erfolglos geblieben waren, wendete sich das Blatt mit der ab 2009 regierenden schwarz-gelben Koalition.

a) Das Gesetz zur Erweiterung jugendgerichtlicher Handlungsmöglichkeiten

Die kriminalpolitisch vielfach geforderten Änderungen des Jugendgerichtsgesetzes zum sogenannten „Warnschussarrest“ und zur Anhebung der Höchststrafe für Mord auf 15 Jahre fanden sich bereits als konkrete Vorhaben im Ko-

57 BVerfGE 116, 69 ff.

58 BR-Drucks. 552/07.

59 BR-Drucks. 552/07, 18.

60 BR-Drucks. 552/07, 21.

61 BT-Drucks. 16/6978.

62 BVerfGE 107, 104 ff.

63 Auf den „Bedarf nach einer Weiterentwicklung des JGG“ wurde auch in der Großen Anfrage vom 13.2.2008 (BT-Drucks. 16/8146) aufmerksam gemacht. Die Antwort der Bundesregierung folgte über ein Jahr später (BT-Drucks. 16/13142).

alitionsvertrag der Bundesregierung aus dem Jahre 2009,⁶⁴ auch wenn dieser nur ein paar Zeilen zum Thema „Jugendgewalt und Jugendkriminalität“ enthielt. Die Einführung des „Warnschussarrestes“ sollte demnach dazu beitragen, die „pädagogischen Reaktionsmöglichkeiten bei Straftaten Jugendlicher und Heranwachsender“ zu erweitern und zu verbessern. Außerdem sollten „junge Straftäter [...] bereits zu Beginn der Bewährungszeit deutlich die Konsequenzen weiterer Gesetzesverstöße vor Augen geführt und zugleich eine nachdrücklichere erzieherische Einwirkung“ erhalten. Die Anhebung der Jugendstrafe wurde nicht weiter begründet.

In den folgenden Jahren sank die Tatverdächtigenbelastungszahl junger Menschen weiter. In der PKS 2011 lagen die Werte bei 1612 für Kinder, 6058 für Jugendliche und bei 6625 für Heranwachsende.⁶⁵ Ein stetiger Rückgang ließ sich seit 2008 auch für Gewaltdelikte verzeichnen: die Tatverdächtigenbelastungszahl betrug für Jugendliche 2008 noch 1237, 2011 nur noch 990.⁶⁶ Gleichwohl wurde die öffentliche Debatte bestimmt durch Jugendliche als Täter von „Gewaltexzessen“ und als „U- und S-Bahn-Schläger“,⁶⁷ worauf Teile der Politik einen „Vorgesmack auf den Knast“⁶⁸ fordern.

Den Forderungen folgte erst zum Ende der Legislaturperiode hin der Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung der jugendgerichtlichen Handlungsmöglichkeiten der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 24.4.2012.⁶⁹ Er enthielt neben den bereits im Koalitionsvertrag angekündigten Änderungen auch den Vorschlag, eine gesetzliche Grundlage für die Vorbewährung zu schaffen. Im Gesetzgebungsverfahren wurde vom Rechtsausschuss eine öffentliche Sachverständigenanhörung durchgeführt. Während die Aufnahme der Vorbewährung in das JGG begrüßt⁷⁰ und die Erhöhung der Jugendstrafe entweder abgelehnt oder zumindest darauf aufmerksam gemacht wurde, dass dies nur für eine sehr geringe Anzahl von Tätern in Frage kommt, herrschte über die Einführung des „Warnschussarrestes“ Uneinigkeit.⁷¹ Als Befürworter waren vor allem Praxisvertreter als Sachverständige geladen, die Vertreter von Wissenschaft und Verbänden waren überwiegend Gegner der vorgeschlagenen Regelung.

Anschließend sprachen sich Ausschüsse des Bundesrates noch einmal ausdrücklich dafür aus, den Vermittlungsausschuss einzuberufen.⁷² Danach bestehe für den sogenannten Warnschussarrest als „Ausweitung des Anwendungsbereiches

64 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 72, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 11.3.2014).

65 Bundeskriminalamt (Hrsg.), PKS 2011, 34.

66 Dieser Rückgang zeigt sich auch bei Kindern und bei Heranwachsenden. TVZ zur Gewaltkriminalität für Kinder: 227 (2008), 197 (2011); TVZ für Heranwachsende: 1255 (2008), 1111 (2011); PKS, Berechnungen des Kriminologischen Forschungsinstitutes Niedersachsen.

67 Beispielsweise <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurt/u-bahn-schlaeger-und-messerstecher-stolz-auf-das-bonameser-getto-1664575.html>; <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/fall-dominik-brunner-muenchner-s-bahn-schlaeger-sollen-betrunken-gewesen-sein-a-676325.html>; <http://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/kriminalitaet/kriminalitaet-hamburger-s-bahn-schlaeger-stellen-sich-1575035.html>; <http://www.sueddeutsche.de/politik/plaene-fuer-warnschussarrest-jugendstrafrecht-ist-keine-kuschelecke-1.1091316-3>; <http://www.welt.de/politik/deutschland/article13435842/Was-bringt-der-Warnschussarrest-fuer-Jugendliche.html> (abgerufen am 11.3.2014).

68 <http://www.sueddeutsche.de/panorama/brutaler-ueberfall-in-berlin-streitlust-schlaeger-politiker-fordert-vorgesmack-auf-den-knast-1.1088924> (abgerufen am 11.3.2014).

69 BT-Drucks. 17/9389.

70 Stellungnahmen im Einzelnen unter <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2398&cid=1193> (abgerufen am 11.3.2014).

71 Nach der Anhörung hat der Rechtsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs mit einer kleinen Änderung (Klarstellung, dass der Vollzug des Arrestes innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten nach Eintritt der Rechtskraft zu beginnen hat) empfohlen, BR-Drucks. 17/9990 vom 13.6.2012.

72 Empfehlungen der Ausschüsse, BR-Drucks. 350/1/12 vom 25.6.2012.

der freiheitsentziehenden Maßnahmen im Jugendstrafrecht [...] mit Blick auf das bereits bestehende Sanktionensystem des Jugendgerichtsgesetzes kein Bedarf“.⁷³ Die Regelung sei überflüssig und rechtssystematisch verfehlt. Ebenfalls überflüssig sei die Erhöhung des Höchstmaßes der Jugendstrafe, insbesondere, da der Anwendungsbereich sich auf eine geringe Anzahl von Fällen beschränke. Abschließend hieß es: „Der sensible Bereich des Jugendstrafrechts eignet sich nicht, um gesellschaftliche Forderungen, die im Widerspruch zum Primat des Erziehungsgedankens stehen, mittels generalpräventiver Signalwirkungen zu befriedigen“.⁷⁴ Nichtsdestotrotz wurde der Vermittlungsausschuss nicht angerufen,⁷⁵ und das Gesetz trat mit den geplanten Änderungen in Kraft.

aa) Der § 16a-Arrest

Der neue § 16a JGG gilt seit 7.3.2013. Der Gesetzestext vermeidet zu Recht den Begriff „Warnschussarrest“, der problematisch ist: Er suggeriert, dass diese Form des Arrestes geeignet sei, junge Menschen von weiteren Straftaten abzuhalten und ist dabei zugleich martialisch (Schuss) und verharmlosend (ein kleiner Warnschuss, bei dem nichts passiert – tatsächlich geht es um Freiheitsentzug von bis zu vier Wochen). Daher wird im Folgenden die Bezeichnung „§ 16a-Arrest“ verwendet. Die Neuregelung ist gegenüber den früheren Entwürfen deutlich differenzierter und knüpft den Arrest „in materieller Hinsicht anders als die bisherigen Gesetzentwürfe [...] an besondere Voraussetzungen, um bei einer pauschalen Anwendung zu befürchtende negative Auswirkungen zu vermeiden“.⁷⁶ Nach der neuen Regelung wird nicht nur das so genannte „Koppelungsverbot“⁷⁷ aus § 8 Abs. 2 JGG a.F. aufgehoben, sondern es werden auch die Voraussetzungen für die Sanktion genau bestimmt. Damit soll nach der Entwurfsbegründung eine „passgenaue Rechtsfolgenentscheidung“ möglich sein und gleichzeitig „jugendkriminalrechtlichen, kriminologischen sowie verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung [ge]tragen und damit die Schwächen bisheriger Entwürfe“ vermieden werden. Trotz der Einschränkungen ging man von einem „nicht zu vernachlässigenden potenziellen Anwendungsbereich“ aus. Wesentlich zu beachten ist nach der Begründung bei der Anordnung dieser Rechtsfolge „die Zweckorientierung“, nämlich „das in § 2 Abs. 1 JGG festgeschriebene Ziel der Vermeidung einer erneuten Straffälligkeit“,⁷⁸ sodass „aus Gründen der verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeit neben der Eignung außerdem ihre Erforderlichkeit geprüft werden“ muss.

§ 16a Abs. 1 Nr. 1 bis 3 JGG definiert drei Fallgruppen der Gebotenheit: Verdeutlichung des begangenen Unrechts und der Folgen weiterer Straftaten, Herausnahme aus dem Lebensumfeld mit schädlichen Einflüssen und Bewährungsvorbereitung oder Erreichen einer erzieherischen Wirkung. Zusätzlich stellt § 16a Abs. 2 JGG klar, dass der Arrest regelmäßig nicht geboten ist, wenn bereits ein Dauerarrest verbüßt wurde oder der Jugendliche sich nicht nur kurzfristig im Vollzug von Untersuchungshaft befand.

Damit sind die Voraussetzungen des § 16a-Arrest durchaus einschränkend, wovon zuvor – auch im Koalitionsvertrag – noch nicht die Rede war. Es ist davon

73 BR-Drucks. 350/1/12, 2.

74 BR-Drucks. 350/1/12, 3.

75 BR-Drucks. 350/12 vom 6.7.2012.

76 BT-Drucks. 17/9389, 7.

77 Vom Bundesgerichtshof (BGHSt 18, 207 [208]) und vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG, NJW 2005, 2140 f.) bestätigt.

78 BT-Drucks. 17/9389, 12.

auszugehen, dass die starke Kritik⁷⁹ am § 16a-Arrest seitens der Wissenschaft – Ostendorf warnte sogar vor der Sanktion⁸⁰ – nicht unberücksichtigt geblieben ist. Der § 16a-Arrest wird mit Mitteln des Bundesamtes für Justiz umfassend evaluiert, Ergebnisse sind für 2015 zu erwarten.⁸¹

bb) Anhebung der Jugendstrafe für Heranwachsende

Weiterhin wurde die Höchststrafe für nach Jugendstrafrecht verurteilte Heranwachsende auf 15 Jahre erhöht, wenn das reguläre Höchstmaß von 10 Jahren wegen der besonderen Schwere der Schuld⁸² nicht ausreicht (§ 105 Abs. 3 Satz 2 JGG). Auch dieser Vorschlag war bereits seit langem in der Diskussion und wurde von der Fachwelt – soweit ersichtlich – einhellig abgelehnt.⁸³

Zuvor bezogen sich die Forderungen aber regelmäßig auf eine generelle Anhebung der Höchstgrenze der Jugendstrafe oder schränkten diese nur leicht ein.⁸⁴ Nun wurden sehr starke Einschränkungen vorgenommen: Eine 15-jährige Jugendstrafe kommt nur für Heranwachsende (bei denen Jugendstrafrecht zur Anwendung kommt) in Betracht, die wegen Mordes mit besonders schwerer Schuld verurteilt werden. Dabei handelt es sich um eine sehr geringe Anzahl von Fällen. Dass eine Wirksamkeit dieser Erhöhung der Strafandrohung im Sinne der Verhinderung von Kriminalität zu erwarten ist, wurde nie behauptet. Generalpräventiv i.S. negativer Generalprävention ist die Wirkung hoher Strafandrohungen anerkanntermaßen gering. Spezialpräventiv geht auch die Rechtsprechung davon aus, dass Jugendstrafen von einer höheren Dauer als fünf Jahren nicht rein erzieherisch zu legitimieren sind.⁸⁵ Die Entwurfsbegründung betont zu Recht, dass es bei der Erhöhung der Höchststrafe weniger um spezialpräventive Wirksamkeitserwägungen geht als vielmehr um eine „ethische und gesellschaftliche Wertung“, hinter welche „gegebenenfalls kriminologische Bedenken zurücktreten müssen“.⁸⁶

cc) Vorbewährung

Im Rahmen der sogenannten Vorbewährung nach §§ 61 bis 61b JGG kann sich das Gericht die Entscheidung über die Aussetzung einer Jugendstrafe zur Bewährung für eine bestimmte Frist nach dem Abschluss des Strafverfahrens vorbehalten. Zuvor wurde diese Möglichkeit vielfach aus § 57 JGG herausgelesen. Die nunmehr ausdrückliche gesetzliche Verankerung dieses von der jugendgerichtlichen Praxis geschaffenen und regional sehr unterschiedlich genutzten Instituts wurde im Interesse der Rechtssicherheit allgemein begrüßt.

Sinn und Zweck des Vorbewährungsverfahrens ist es, die Vollstreckung der Jugendstrafe für einen eng begrenzten Zeitraum zu sperren und damit den Versuch zu unternehmen, Strafvollzug doch noch zu vermeiden. In der durch das Vor-

79 Vgl. u.a. Breymann/Sonnen, Wer braucht eigentlich den Einstiegsarrest?, NStZ 2005, 669 ff.; Kühn, Jugendkriminalität gestern und heute, Anmerkungen zur aktuellen Reformdebatte, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 2010, 257 ff.; Kreuzer, „Warnschussarrest“: Ein kriminalpolitischer Irrweg, ZRP 2012, 101 f.

80 Ostendorf, Warnung vor dem neuen Warnschussarrest, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 2012, 608 ff.

81 Die Evaluation wird durchgeführt vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen in Kooperation mit der Universität Kassel.

82 Das Merkmal der besonderen Schwere der Schuld ist schon im allgemeinen Strafrecht höchst umstritten, s. hierzu z.B. Schönke/Schröder, StGB, 28. Aufl., § 57a Rn. 4.

83 Vgl. dazu eindringlich z.B. Eisenberg, JGG, 16. Aufl., § 105 Rn. 39: systematisch unhaltbar, rechtstat-sächlich nicht begründbar, generalpräventiv und spezialpräventiv nicht effizient.

84 Vgl. z.B. BR-Drucks. 459/98; BR-Drucks. 850/02; BR-Drucks. 276/05.

85 BGH, NStZ 1996, 496.

86 BT-Drucks. 17/9389, 8.

behalturteil zur Verfügung gestellten Zeit können die negativen prognostischen Erwägungen zur Frage der Strafaussetzung zur Bewährung ansatzweise korrigiert oder aber bestätigt werden. Zielgruppe sind die sozial mehrfach belasteten und benachteiligten „Risikoprobanden“, bei denen der prognoserelevante Sachverhalt zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung noch nicht vollständig aufgeklärt werden konnte. Erste Rückmeldungen aus der Praxis zeigen allerdings, dass die ausdrückliche Regelung gelegentlich dazu führt, eigentlich im Sinne einer Bewährungsaussetzung entscheidungsreife Fälle mit einem Vorbehalt zu versehen. Hier wird die Praxis zu beobachten sein.

b) Sonstige jüngste Änderungen des JGG

Intensive politische, allerdings praktisch keine öffentliche Debatte haben die das JGG direkt betreffenden Änderungen durch das Gesetz zur Stärkung der Rechte von Opfern sexuellen Missbrauchs (StORMG) vom 26.6.2013⁸⁷ ausgelöst. Mit dem StORMG wurde die Stellung von Opfern im Strafverfahren ausgebaut. Neben der erleichterten Bestellung eines Opferanwalts wurden auch die Regelungen über den Ausschluss der Öffentlichkeit und die Informationsrechte von Opfern gestärkt. Außerdem wurden die Vorschriften über die Zuständigkeit der Jugendgerichte in Jugendschutzsachen präzisiert und die Qualifikationsanforderungen an Jugendstaatsanwälte in § 36 JGG sehr vorsichtig⁸⁸ verbindlicher gefasst. Der zunächst vorgelegte Regierungsentwurf⁸⁹ hatte eine deutliche Konkretisierung der Anforderungen an Jugendrichter in § 37 JGG gefordert, auch mit dem Ziel, die Belange und Interessen junger Opfer und Zeugen besonders zu berücksichtigen und die Umsetzung des JGG zu verbessern: Jugendrichter sollten über „Kenntnisse auf den Gebieten der Kriminologie, Pädagogik und Sozialpädagogik sowie der Jugendpsychologie“ verfügen oder an einschlägigen Fortbildungsangeboten teilnehmen. Dass Qualifikationsanforderungen bisher in der Praxis nicht hinreichend beachtet wurden, stehe im Gegensatz zu den „jugendstrafrechtlichen Zielsetzungen und beeinträchtigt eine effiziente Nutzung des jugendkriminalrechtlichen Instrumentariums“.⁹⁰ Dies war aber u.a. an dem fast einhelligen Widerstand der Bundesländer gescheitert, die einerseits Qualifikationsprobleme bestritten, vor allem aber Befürchtungen bezogen auf die Kosten und den flexiblen Personaleinsatz geltend machten.

Im Koalitionsvertrag der aktuellen großen Koalition finden sich wenig ganz konkrete Vorhaben zum Jugendstrafrecht, der Abschnitt zur Jugendkriminalität ist aber bezeichnenderweise überschrieben: „Effektive Strafverfolgung und wirksame Maßnahmen zur Gefahrenabwehr“ und vollzieht damit keinen Perspektivenwechsel gegenüber den letzten Jahren. Konkret angekündigt wird – entgegen zahlreichen fachlichen Stellungnahmen⁹¹ – ein eigenständiges Fahrverbot auch im Jugendstrafrecht für „Personen [...], für die eine Geldstrafe kein fühlbares Übel darstellt“.

87 BGBl I, 2013, 1805 ff.

88 Enthält der Gesetzentwurf für § 36 Abs. 1 JGG noch eine verbindliche Regelung („dürfen nicht“), setzt sich nur die unverbindlichere Formulierung („sollen nicht“) durch.

89 BR-Drucks. 213/11 vom 15.4.2011; BT-Drucks. 17/6261 vom 22.6.2011.

90 BT-Drucks. 17/6261, 9.

91 Der Verkehrsgerichtstag lehnte das Fahrverbot als Sanktion für Straftaten, die nicht im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr stehen, bereits in der Vergangenheit nachdrücklich ab, vgl. Empfehlung des VGT 2001, http://www.deutscher-verkehrsgerichtstag.de/images/empfehlungen_pdf/empfehlungen_39_vgt.pdf, 2. So auch: Deutscher Richterbund 2001, <http://www.drb.de/cms/index.php?id=383>; Beschlüsse des 64. Deutschen Juristentages 2002, <http://www.djt.de/fileadmin/downloads/64/beschluesse.pdf>; Deutscher Anwaltverein 2004, <http://anwaltverein.de/downloads/stellungnahmen/2004-09.pdf> (alle abgerufen am 11.3.2014); im Kontext der jugendstrafrechtlichen Diskussion siehe z.B. Höynck/Sonnen (Fn. 35), Scheffler (Fn. 35) und Kreuzer (Fn. 35).

Die Entwicklung des JGG seit 1990 kann sicherlich in ganz unterschiedlicher Weise gelesen werden.⁹² Als Erfolgsgeschichte rationalen Strafrechts kann man sie freilich nicht wirklich feiern. Wer die Reform von 1990 und deren Ausgangspunkte für insgesamt richtig hielt, wird wohl eher einer pessimistischen Perspektive zuneigen: Die im 1. JGGÄndG angezielte Entwicklungsrichtung ist kaum weiter verfolgt worden, obwohl es keine soliden Erkenntnisse zur Ungültigkeit der Prämissen gibt. Vielmehr sind die seit den frühen 1990er Jahren immer wieder zunächst erfolglos eingebrachten Verschärfungsvorschläge weitestgehend umgesetzt worden, spätestens mit dem eigenständigen Fahrverbot als Ankündigung im Koalitionsvertrag. Fast durchgängig standen und stehen sich Wissenschaft und Politik mit entgegengesetzten Vorstellungen gegenüber: Die Politik, genauer: mächtige Teile der Politik fordern Verschärfungen des Jugendstrafrechts, oft aus Anlass gravierender Einzelfälle, die Wissenschaft und Verbände wenden sich gegen die dramatisierenden Darstellungen der Jugendkriminalität und fordern eine Weiterentwicklung des geltenden Jugendstrafrechts. In § 2 Abs. 1 JGG ist das Ziel des Jugendstrafrechts „vor allem erneuten Straftaten eines Jugendlichen oder Heranwachsenden entgegenwirken“, also Rückfälle zu verhindern, seit 2008 ausdrücklich verankert. Die Politik führt Wirkungsorientierung im Munde,⁹³ das Bundesverfassungsgericht⁹⁴ fordert sie gleichermaßen. Im rechtspolitischen Alltag allerdings haben empirische Argumente es schwer – sicher auch eine Herausforderung an Wissenschaft, sich besser zu vermitteln. Gleichzeitig darf die Forderung nach Wissensbasierung nicht die Augen davor verschließen, dass es sich bei (rechts)politischen Entscheidungen immer auch um Wertentscheidungen handelt, die einer Klärung empirischer Richtigkeit nicht zugänglich sind. Kriminalpolitische Entscheidungen eignen sich für politische Polarisierung und Emotionalisierung – hier liegt auch eine Verantwortung der Politik, zu einem besonnenen Klima beizutragen. Dem Wunsch nach „Rückkehr zu mehr Gelassenheit und fachlicher Sachlichkeit“⁹⁵ in der jugendkriminalpolitischen Debatte ist insoweit nichts hinzuzufügen.

92 Lesenswert die Überlegungen von Viehmann, Die große Illusion, http://horst.viehmann.net/Vortrag_14.9.2010.pdf (abgerufen am 11.3.2014). Eine andere wichtige, hier aus Platzgründen nicht verfolgte Perspektive ist die Parallelität (oder deren Fehlen) mit der Entwicklung des ebenfalls 1990 reformierten SGB VIII.

93 So auch der aktuelle Gesetzentwurf, BT-Drucks. 17/9389, 1.

94 BVerfGE 116, 69 ff.

95 Gebauer, Neuere Gesetzgebungsaktivitäten im Jugendkriminalrecht, INFO 2013, 29.