

FLUCHT INS PROZESSRECHT?

Verfahrensrechtliche Entkriminalisierung (Diversion) im Jugendstrafrecht: Zielsetzungen, Implementation und Evaluation.

Wolfgang Heinz

Die Diskussion um verfahrensrechtliche versus materielle Entkriminalisierung ist so alt wie unser Jahrhundert. Nachdem 1877 mit der Strafprozeßordnung die uneingeschränkte Anklagepflicht der Staatsanwaltschaft reichseinheitlich eingeführt worden war, schlug bereits 1905 die Kommission für die Reform des Strafprozesses vor, der Staatsanwaltschaft eine Nichtverfolgungsermächtigung einzuräumen, beschränkt allerdings auf Übertretungen und auf Verbrechen und Vergehen, soweit diese von Personen unter 14 Jahren¹ verübt worden waren.² Der Entwurf des Reichsjustizamtes von 1908³ ging noch weiter: Er sah vor, den Verfolgungszwang generell hinsichtlich der von Jugendlichen begangenen Straftaten aufzuheben, wenn deren „Bestrafung nicht im öffentlichen Interesse liegt“. Begründet wurde dies damit, daß die Anklagepflicht dem Umstand keine Rechnung trage, „daß Straftaten Jugendlicher, auch wenn diese die vom Gesetze vorausgesetzte Einsicht besessen haben, wesentlich milder beurteilt werden müssen, als die Taten Erwachsener. Was von Personen reiferen Alters begangen, sich als schweres Vergehen oder Verbrechen darstellt, kann bei unreifen Personen sich

als geringfügige Verfehlung darstellen, deren strafrechtliche Verfolgung nicht geboten erscheint. ... Soweit Verfehlungen harmloser Art in Frage stehen, die im Wege der häuslichen Zucht oder der Schulzucht ausreichend geahndet werden können, erscheint es als grundlose Härte, den Jugendlichen einer gerichtlichen Bestrafung zu unterwerfen, die ihn für sein späteres Leben mit einem Makel behaftet, sein Fortkommen erschwert und sein Ehrgefühl abstumpft. ... Die Entwürfe verfolgen das Ziel, den Jugendlichen möglichst vor den mit einem Strafverfahren verbundenen Schäden zu bewahren“.⁴

Dieses, auch in die folgenden Entwürfe⁵ übernommene Ziel, Jugendliche „möglichst vor den mit einem Strafverfahren verbundenen Schäden“ zu bewahren, wurde zwar, wie die Begründungen damaliger Alternativ-Entwürfe belegen⁶, in Wissenschaft und Praxis unterstützt. Aber das Mittel hierzu, die Begrenzung des Legalitätsprinzips, blieb umstritten.⁷ Ungeachtet dieser Kritik wurde dieses Ziel erstmals gesetzlich im Jugendgerichtsgesetz von 1923 verwirklicht und in den folgenden Jugendgerichtsgesetzen ausgebaut.

Den *jugendstrafverfahrensrechtlichen Einstellungsvorschriften* lag und liegt also primär

das *Ziel* zugrunde, aus präventiven Gründen stigmatisierende Effekte und soziale Diskriminierung sowie eine zur Erreichung des jugendstrafrechtlichen Erziehungsziels – Rückfallvermeidung – nicht erforderliche Belastung der betroffenen jungen Beschuldigten zu vermeiden. Die in den letzten Jahren – nicht nur, aber doch auch – betonten verfahrensökonomischen Aspekte – Entlastung der Strafjustiz, Verfahrensbeschleunigung durch Abbau unnötiger Sozialkontrolle und durch Verzicht auf die Verfolgung von Bagatelldfällen – hatten demgegenüber Nachrang.

Mangels gesicherter empirischer Befunde waren Gesetzgeber und Jugendkriminalrechtspflege lange Zeit auf die dieser verfahrensrechtlichen Entkriminalisierung zugrunde liegende alltagstheoretische Annahme – Schäden durch Strafverfahren – angewiesen. Bis Anfang der 80er Jahre lag keine einzige Studie zur Frage vor, ob diese Annahme des Gesetzgebers hinsichtlich der späteren Legalbewährung jugendlicher Tatverdächtiger nach einer Verfahrenseinstellung empirisch bestätigt werden oder ob nicht vielmehr gerade dies Verfahrenseinstellung insofern „schädigen“ kann, als sie als „Freibrief“ mißverstanden werden und dadurch

den Einstieg in eine kriminelle Karriere begünstigen kann. Auch die Frage nach kriminalpolitischem Handlungsbedarf, resultierend aus einem etwaigen „Vollzugsdefizit“, stellte sich nicht, weil der Gebrauch der Möglichkeiten verfahrensrechtlicher Entkriminalisierung, wie sie vor allem §§ 45, 47 JGG, aber auch §§ 153 ff. StPO, §§ 37, 38 Abs. 2 BtMG, §§ 374 ff. StPO i.V.m. § 80 JGG, bieten, weitestgehend unbekannt war.

Zu den in den letzten beiden Jahrzehnten meistdiskutierten und international am stärksten propagierten Reformstrategien zählt Diversion, d.h. eine Form verfahrensrechtlicher Entkriminalisierung. Diese beiden Begriffe bringen jedoch, zumindest für die Rechtslage in Deutschland, nicht hinreichend deutlich zum Ausdruck, daß damit für den jungen Beschuldigten (unmittelbar und mittelbar) belastende Wirkungen verbunden sind, insbesondere wegen der mit dem Bekanntwerden der Tat in der Familie und im sozialen Umfeld regelmäßig verbundenen Reaktionen⁸, wegen des weiterhin bestehenden Tatverdachts, wegen der Eintragung der Einstellungsentscheidung im Erziehungsregister (§ 60 Abs. 1 Nr. 7 BZRG) und wegen der Unterrichtung von Behörden und Einzelpersonen (§ 70 JGG). Um dies deutlich zu machen, wird deshalb im folgenden auch von *informeller Sanktionierung* gesprochen.

Der entscheidende Anstoß für die weltweite Erörterung des Konzeptes der Diversion ging bekanntlich von den Projekten und Modellen aus, die in den USA im Anschluß an den 1967 veröffentlichten Schlußbericht der President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice erprobt worden waren. Für Ausbau und Stärkung von Diversion setzten sich in der Folgezeit international vor allem ein:

- Der XIII. Internationale Strafrechtskongreß der Association Internationale de Droit Pénal, auf dem Diversion als „ein neuer und begrüßenswerter Ansatz für die gegenwärtigen Probleme des Strafrechtspflegesystems“ beurteilt wurde, weil
 - a) Diversion in der Lage sei, „der Gefahr der Überkriminalisierung entgegenzuwirken. Sie schränkt den Anwendungsbereich des Strafrechts selbst nicht ein, kann aber seine nachteiligen Wirkungen mildern“.
 - b) Diversion könne auch dazu beitragen, „die sog. Krise der Strafe zu überwinden, indem sie es erleichtert, auf Straftaten angemessen zu reagieren, wenn strafrechtliche Sanktionen für unangemessen gehalten werden“.⁹
- Die Vereinten Nationen, deren
 - „Mindestgrundsätze für die Jugendgerichtsbarkeit (›Beijing-Grundsätze‹)“ von 1985 u.a. vorsehen: „Soweit angebracht, ist die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, gegen jugendliche Täter einzuschreiten, ohne daß das nach Nr. 14.1 zuständige Organ ein förmliches Verfahren durchführt“;¹⁰
 - deren „Richtlinien für die Prävention von

Jugendkriminalität (›Riyadh-Richtlinien‹)“ von 1990 die Mitgliedstaaten auffordern, „im Rahmen ihrer eigenen Grundsatzplanung zur Verbrechensverhütung die Richtlinien ... zu übernehmen ... und bekanntzumachen“, in denen es u.a. heißt: „Die Instanzen der formellen Sozialkontrolle sollten erst dann eingreifen, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind.“¹¹ „Die in der Jugendgerichtsbarkeit tätigen Personen ... müssen dafür ausgebildet sein, den Bedürfnissen junger Menschen gerecht zu werden; sie sollen die Möglichkeiten, bei jungen Menschen von einem förmlichen Strafverfahren abzusehen (Diversion) und sie ggf. an bestimmte Einrichtungen und Projekte zu überweisen, kennen und von ihnen so weit wie nur möglich Gebrauch machen.“¹²

- Das Ministerkomitee des Europarates, das
 - in der Recommendation No. R (87) 20 „on social reactions to juvenile delinquency“ den Regierungen der Mitgliedstaaten empfohlen hat, „gegebenenfalls ihre Gesetzgebung und ihre Gesetzespraxis mit folgendem Ziel zu überprüfen: ... die Entwicklung von Diversions- und Vermittlungsverfahren auf staatsanwaltlicher Ebene (Absehen von der Verfolgung/Einstellung der Verfahren) ... zu fördern, um zu verhindern, daß Minderjährige mit der Strafgerichtsbarkeit und den sich daraus ergebenden Folgen konfrontiert werden“;¹³ und das ferner
 - in der Recommendation No. R (88) 6 „on social reactions to juvenile delinquency among young people coming from migrant families“ dazu aufforderte, dafür Sorge zu tragen, „daß diesen Jugendlichen die Neuerungen auf dem Gebiet der Jugendrechtspflege und -betreuung in gleichem Maß zugute kommen wie einheimischen Jugendlichen (Diversion, Vermittlung, andere neue Formen der Intervention usw.)“.¹⁴

Im Gefolge sowohl dieser internationalen Empfehlungen als auch der Beschlüsse der von den Konferenzen der Jugend- und der Justizminister und -senatoren 1986 eingesetzten Ad-hoc-Kommission „Diversion“¹⁵ setzte sich in der Bundesrepublik die Einsicht durch, die „Möglichkeiten, die das geltende Jugendstrafrecht in den §§ 45, 47 JGG für eine Erledigung des Verfahrens ohne Urteil bietet, vermehrt zu nutzen“.¹⁶ Das „Erste Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG)“ vom 30.8.1990 sieht deshalb als eines seiner wesentlichen Ziele die „Stärkung der informellen Reaktionsmöglichkeiten von Jugendstaatsanwalt und Jugendrichter“¹⁷ vor. In den letzten Jahren hat ferner die Mehrzahl der Landesjustizverwaltungen durch „Diversions-Richtlinien“¹⁸ den Versuch unternommen, eine weitergehende Ausschöpfung der Anwendungsmöglichkeiten und eine gleichmäßigere Handhabung von Di-

version zu fördern. Für die Jugendgerichtshilfe hat die Neufassung von § 52 Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) durch das 1. Gesetz zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch vom 16.2.1993 die urteilsvermeidende Funktion von Jugendhilfeleistungen auch für junge Straffällige unterstrichen.

Vergleicht man den gegenwärtigen Diskussionsstand mit den Anfängen der öffentlichen Erörterung in den 70er Jahren, dann läßt sich feststellen, daß die verfahrensrechtliche Entkriminalisierung im Jugendstrafverfahren als Element der „inneren Reform“ inzwischen „hof-fähig“ geworden ist. Was aber wissen wir seitdem über Handhabung und etwaige positive Effekte? In den folgenden sieben Thesen soll der gegenwärtige Stand empirisch gesicherten Wissens skizziert werden.

These 1: Die Jugendkriminalrechtspflege hat in den letzten Jahren in zunehmendem Maße von den Einstellungsmöglichkeiten der §§ 45, 47 JGG Gebrauch gemacht. Inzwischen ist die Einstellung des Verfahrens die Regel, die Verurteilung ist die Ausnahme.

Die anhand der amtlichen Statistiken beobachtbare Entwicklung der Sanktionspraxis läßt, trotz der Vorbehalte sowohl hinsichtlich der Vollständigkeit des statistischen Ausweises als auch hinsichtlich der Datenqualität, erkennen, daß von den Einstellungsmöglichkeiten der §§ 45, 47 JGG schon seit langem Gebrauch gemacht wurde, und zwar noch ehe der „Diversions“-Begriff und das „Diversions“-Konzept bekannt waren. Die seit 1981 veröffentlichten Daten der StA-Statistik sowie die Daten der Justizgeschäftsstatistik in Strafsachen lassen ferner den Schluß zu, daß sich zwischen 1981 und 1991 der Anteil der nur informell Sanktionierten an allen (informell oder formell) Sanktionierten von 44% auf 62% erhöht haben dürfte (vgl. Schaubild 1).

Erwartungsgemäß ist dieser Anteil bei „Ersttäter“, definiert über den ersten Eintrag im Bundeszentralregister (BZR), noch höher und hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen: Von sämtlichen erstmals im Jugendalter im BZR registrierten männlichen Jugendlichen des Geburtsjahrgangs 1961 wurden 53,5% informell sanktioniert; beim Geburtsjahrgang 1967 waren es schon 65,0%.¹⁹ Der erste Kontakt mit der Justiz endete also schon in der zweiten Hälfte der 70er und in der ersten Hälfte der 80er Jahre für den männlichen jugendlichen „Ersttäter“ im Regelfall ohne Verurteilung. Inzwischen dürfte die Einstellungsrate für Ersttäter noch höher liegen.

These 2: Die Zunahme von Diversion beruht nicht auf einer Ausweitung des „Netztes sozialer Kontrolle“, sondern ging zu Lasten von Verurteilungen, ins-

besondere von Erziehungsmaßnahmen und ambulanten Zuchtmitteln.

Die Befürchtung, Diversion führe zu einer Ausweitung des Netzes sozialer Kontrolle,²⁰ insbesondere dadurch, daß in zweifelhaften Fällen eine Verfahrenseinstellung nach §§ 45, 47 JGG an die Stelle einer Einstellung mangels hinreichenden Tatverdachts gem. § 170 Abs. 2 StPO trete, konnte für die jugendstrafrechtliche Sanktionspraxis der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht erhärtet werden. Weder wurde eine Bestätigung dafür gefunden, daß die Anwendung der §§ 45, 47 JGG dazu dient, eine Einstellung nach § 170 Abs. 2 StPO bzw. einen Freispruch zu vermeiden, noch konnte ein Beweis dafür erbracht werden, daß infolge der Anwendung der §§ 45, 47 JGG der Umfang der insgesamt (informell oder formell) sanktionierten Population zugenommen hat.²¹

Der vermehrte Gebrauch von Diversion beruht vor allem auf der staatsanwaltlichen Diversion gem. § 45 Abs. 1 und 2 JGG. Die Verfahrenseinstellung durch die Staatsanwälte ging freilich – erwartungsgemäß – zum Teil zu Lasten von richterlicher Diversion. Der Effekt von Diversion beschränkte sich aber nicht auf einen Austausch innerhalb von §§ 45, 47 JGG, vielmehr erfolgte auch ein Austausch zwischen informeller und formeller Erledigung. Der Anteil der Verurteilungen an allen (informell oder formell) Sanktionierten ging nämlich zwischen 1981 und 1991 um 18 Prozentpunkte zurück.

Erwartungsgemäß ist, daß der Austausch zwischen informeller und formeller Sanktionierung vor allem mit den Erziehungsmaßnahmen und den ambulanten Zuchtmitteln (Verwarnung/Auflage) erfolgte, die um insgesamt 11 Prozentpunkte zurückgingen. Der darüber hinaus prognostizierte „Sandhaufeneffekt“, also das Absinken des Sanktionsniveaus insgesamt, trat jedoch nicht in dem von manchen erwarteten Maße ein. Der Anteil von Jugendarrest und Jugendstrafe an allen (informell und formell) Sanktionierten ging zwischen 1981 und 1991 lediglich um 6 Prozentpunkte zurück (vgl. Schaubild 2).

These 3: Die Einstellungsmöglichkeiten des JGG werden in regional extrem unterschiedlichem Maße genutzt. Dies beruht nicht auf Tat- oder Tätermerkmalen, sondern ist Ausdruck von regionalen, erheblich voneinander abweichenden Vorstellungen der Staatsanwälte und Richter darüber, was ausreichend und erforderlich ist, um den jungen Straftäter von weiteren Straftaten abzuhalten.

Berechnungen anhand der amtlichen Statistiken ergeben, daß beispielsweise 1991 die Diversionsrate in Bayern 55%, in Hamburg dagegen 90% betrug (vgl. Schaubild 3).

Schaubild 1: Nach Jugendstrafrecht informell und formell Sanktionierte. Bundesrepublik Deutschland 1981 .. 1991

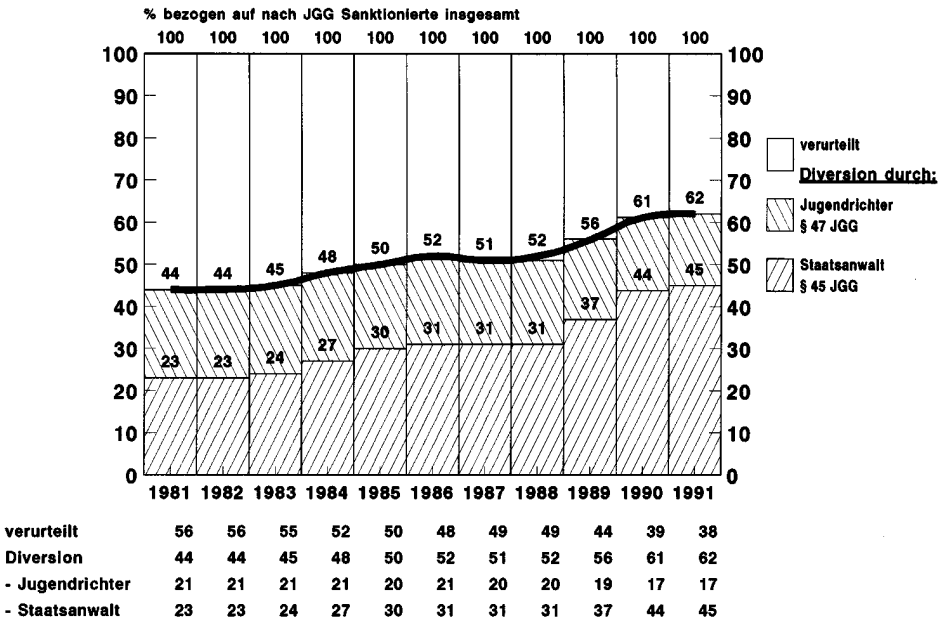
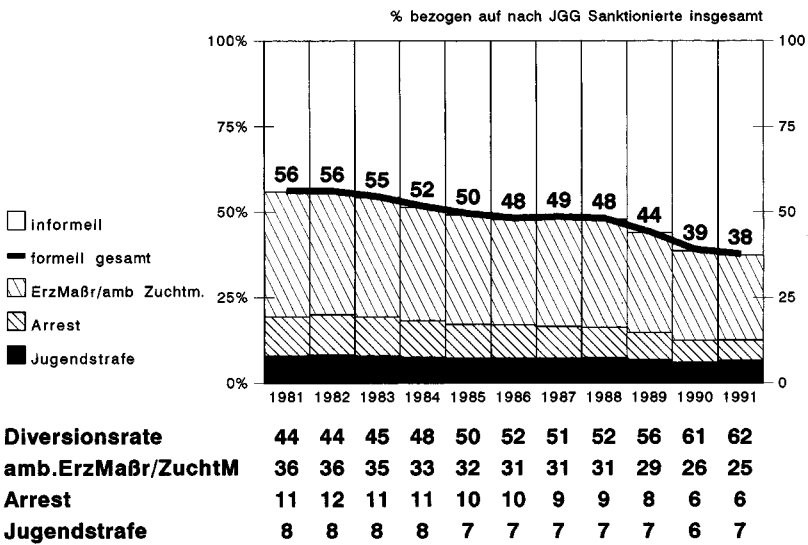


Schaubild 2: Entwicklung der Sanktionspraxis im Jugendstrafrecht Bundesrepublik Deutschland 1981 .. 1991



Diese Diskrepanzen beruhen nicht auf einer unterschiedlichen Kriminalitätsstruktur oder auf Abweichungen in den Merkmalen der Täter in den einzelnen Ländern, denn beim Vergleich homogener Tat- und Tätergruppen gehen diese Unterschiede nicht zurück. Eine Auswertung der Eintragungen im Bundeszentralregister für die Jugendlichen des Geburtsjahrganges 1961²² ergab z.B., daß bei einer ersten Auffälligkeit wegen „einfachen Diebstahls“ (§§ 242, 247,

248a StGB) in den Stadtstaaten über 80% aller Verfahren nach §§ 45, 47 JGG eingestellt worden waren; in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz war dies lediglich bei rd. 43% der Fall (vgl. Schaubild 4). Vergleichbare Befunde zeigten sich sowohl bei der zweiten Deliktsgruppe, die untersucht wurde, nämlich bei „Fahren ohne Fahrerlaubnis“ (§ 21 StVG), als auch bei einer Auswertung der Eintragungen für die Jugendlichen des Geburtsjahrganges 1967.²³ Re-

gionale Diskrepanzen in der Anwendung der §§ 45, 47 JGG bestehen aber nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch innerhalb eines Landes zwischen den Landgerichtsbezirken.²⁴ Der Kilometerstein des Wohnsitzes ist also in hohem Maße ausschlaggebend dafür, ob es bei einer informellen Sanktionierung sein Bewenden hat oder ob es zu einer Verurteilung kommt.

These 4: Sämtliche empirischen Untersuchungen in der Bundesrepublik Deutschland kamen übereinstimmend zum Ergebnis, daß die formelle Erledigung (Verurteilung) der informellen Erledigung (Verfahrenseinstellung) in spezialpräventiver Hinsicht nicht überlegen ist. Bei vergleichbaren Tat- und Tätergruppen waren die Rückfallraten – im Sinne erneuter justitieller Registrierung – nach einer Verfahrenseinstellung regelmäßig nicht höher als nach einer Verurteilung. Ferner wurde festgestellt, daß durch eine informelle Erledigung das Risiko des Übergangs zu formeller und zu wiederholter formeller Sanktionierung reduziert wird.

Die kriminologisch und kriminalpolitisch gleichermaßen wichtige Frage ist, ob diese Unterschiede in der Handhabung der Möglichkeiten verfahrensrechtlicher Entkriminalisierung irgendwelche Konsequenzen für die weitere Legalbewährung der jungen Menschen haben, insbesondere ob hierdurch die Rückfallwahrscheinlichkeit beeinflusst wird. Die Messung der Wirkung von Sanktionen zählt mit zu den schwierigsten Problemen der Kriminologie. Denn Rückfallraten nach verschiedenen Sanktionsarten besagen zunächst und an sich nichts, weil die etwaigen Unterschiede davon herrühren können, daß es sich um Gruppen handelt, die schon von vornherein ein unterschiedliches Rückfallrisiko aufweisen. Verläßlich beantwortet werden kann deshalb die Frage nach der Effizienz verschiedener Sanktionen nur dann, wenn sichergestellt ist, daß sich die miteinander verglichenen Gruppen nur durch Art und Intensität der Sanktion unterscheiden. Methodisch einwandfrei läßt sich dies nur dadurch bewerkstelligen, daß die Zuweisung in die verschiedenen Gruppen nach dem Zufallsprinzip erfolgt. Eine Sanktionierung nach dem Zufallsprinzip ist jedoch in unserer Rechtsordnung aus rechtlichen wie aus ethischen Gründen nicht möglich. Es besteht für die Forschung nur die Möglichkeit, durch geeignete Auswahl- und/oder Auswertungsstrategien sicherzustellen, daß die beobachteten Unterschiede in der Legalbewährung nicht in unkontrollierter Weise durch die Wirkung von Drittvariablen verfälscht werden.

Bei unseren Untersuchungen²⁵ konnten wir uns zum Teil eines quasi-experimentellen Ansatzes bedienen. Denn die zuvor dargestellten Un-

terschiede, die in der Praxis bei Handhabung der Einstellungsmöglichkeiten des Jugendstrafverfahrens bestehen, führen zu genau dem Ergebnis, das durch ein Experiment herbeigeführt werden sollte: In der Ausgangslage gleiche Tat- und Tätergruppen werden ungleich sanktioniert. Durch Prüfung weiterer Faktoren wurde sichergestellt, daß die Gruppen tatsächlich in den relevanten Umständen vergleichbar waren. Die Ergebnisse der drei von uns an verschiedenen Gruppen durchgeführten Studien stimmen weitgehend überein: In allen drei Untersuchungen wurde festgestellt, daß die Rückfallraten, ermittelt anhand der Auszüge aus dem Bundeszentralregister, nach einer Verfahrenseinstellung niedriger waren als nach einer Verurteilung. In der jüngsten dieser Untersuchungen²⁶ wurde z.B. hinsichtlich des Geburtsjahrganges 1961 festgestellt, daß bei den wegen „einfachen Diebstahls“ (§§ 242, 247, 248a StGB) im ersten Verfahren informell sanktionierten Jugendlichen die Rate der während eines Zeitraumes von drei Jahren wegen mindestens eines weiteren Delikts erneut Sanktionierten (§§ 45, 47 JGG oder Verurteilung) um 9 Prozentpunkte niedriger war als bei den im ersten Verfahren bereits formell Sanktionierten. Bemerkenswert war weiter, daß bereits mit dieser Erstentscheidung die Weiche für die weitere Legalbiographie gestellt wurde. Denn bei den – bei gleicher Ausgangslage – informell Sanktionierten blieb es auch im Falle einer Folgeverurteilung häufiger bei einer erneuten informellen Sanktion (7,9% gegenüber 4,2%) und – wurde verurteilt – kam es eher zu einer ambulanten als zu einer stationären Sanktion (16,6% : 2,9% bzw. 25,0% : 7,2%). Die informell Erst-sanktionierten wiesen drei Jahre später 12,7 Prozentpunkte weniger formelle Sanktionen auf und 4,3 Prozentpunkte weniger Verurteilungen zu Jugendstrafe. Innerhalb der Untergruppe der formell Erstsanktionierten zeigte sich, daß mit ein-griffsintensiverer Erstsanktionierung die Rückfallwahrscheinlichkeit und die Wahrscheinlichkeit des Übergangs zu schwererer Folgesanktion stieg. Die entsprechende Auswertung hinsichtlich der wegen „Fahren ohne Fahrerlaubnis“ (§ 21 StVG) sanktionierten Personen kam zu vergleichbaren Ergebnissen. Anhaltspunkte dafür, daß die festgestellten Zusammenhänge zwischen informeller Sanktionierung und Legalbewährung auf einem Selektionseffekt beruhen, konnten auch bei gezielter Prüfung dieser Frage anhand des Datenmaterials nicht festgestellt werden²⁷ (vgl. Schaubild 5).

These 5: Was 1923 mangels entsprechender empirischer Befunde noch unbestätigte Alltagstheorie war, ist inzwischen durch die empirische Forschung bestätigt worden. Die zu §§ 45, 47 JGG getroffenen Feststellungen in der Begründung zum Ersten Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes

(1. JGGÄndG) vom 30.8.1990 sind zutreffend.

Nach einem knappen Jahrzehnt wissenschaftlicher Forschung wissen wir, daß durch Diversion die Wiederauftretenswahrscheinlichkeit in nennenswertem Maße begrenzt, insbesondere das Risiko des Übergangs zu formeller und zu wiederholter formeller Sanktionierung reduziert werden kann. Diese Aussage stützt sich heute nicht mehr nur auf alltagstheoretische Annahmen, sie ist vielmehr durch die alltägliche Praxis, die Gegenstand der Untersuchungen war, belegt. Selbst bei äußerst zurückhaltender, die methodischen Probleme der Sanktionsforschung eher überbewertender Einschätzung der Befunde spricht derzeit nichts für die Annahme, nach formeller Sanktionierung sei im Bereich der Massen- und Bagatelldelinquenz sowie bei Ersttätigern der leichten und mittleren Kriminalität eine bessere Legalbewährung zu erwarten als nach informeller Sanktionierung.

In der Begründung zum 1. JGGÄndG wurden die hier skizzierten Befunde aufgegriffen. In einer gelungenen Zusammenfassung des Forschungsstandes wurde festgestellt: „Untersuchungen zu der Frage, inwieweit der Verzicht auf eine formelle Sanktion zugunsten einer informellen Erledigung kriminalpolitisch von Bedeutung ist, haben – jedenfalls für den Bereich der leichten und mittleren Jugenddelinquenz – zu der Erkenntnis geführt, daß informellen Erledigungen als kostengünstigeren, schnelleren und humaneren Möglichkeiten der Bewältigung von Jugenddelinquenz auch kriminalpolitisch im Hinblick auf Prävention und Rückfallvermeidung höhere Effizienz zukommt.“²⁸

These 6: Wegen dieses Forschungsstandes wollte das 1. JGGÄndG u.a. einen Beitrag sowohl zu einer weitergehenden Ausschöpfung der Möglichkeiten der §§ 45, 47 JGG als auch zu deren gleichmäßigeren Anwendung leisten. Diesen Zielen dienen auch die „Diversions-Richtlinien“ der Landesjustizverwaltungen. Eine Tendenz in Richtung auf eine Vereinheitlichung ist bislang jedoch (noch) nicht feststellbar.

Der Gesetzgeber des 1. JGGÄndG sieht wegen dieses Forschungsstandes eines seiner zentralen Ziele in der „Stärkung der informellen Reaktionsmöglichkeiten von Jugendstaatsanwalt und Jugendrichter“.²⁹ Dadurch soll eine weitergehende Ausschöpfung der Möglichkeiten der §§ 45, 47 JGG gefördert werden, ferner soll ein Beitrag geleistet werden zur „gleichmäßigeren Anwendung informeller Erledigungen“.³⁰ Demselben Ziel dienen die in den letzten Jahren in neun der elf alten Bundesländer sowie in Brandenburg erlassenen „Diversions-Richtlinien“.

Bis vor kurzem war unbekannt, ob der erhoffte Vereinheitlichungseffekt, insbesondere durch die den Staatsanwalt – im Prinzip – bindenden „Diversions-Richtlinien“, erzielt worden ist. In einem unlängst im Auftrag des baden-württembergischen Justizministeriums durchgeführten Begleitforschungsprojekt sollte deshalb u.a. geklärt werden, ob die zum 1.12.1990 in diesem Bundesland in Kraft getretenen „Diversions-Richtlinien“ zu einer Nivellierung der Unterschiede beigetragen haben. Durchgeführt wurde diese Untersuchung zwischen dem 22.10.1990 und dem 29.11.1991. In drei, je sechs Wochen umfassenden Erhebungswellen wurden in sämtlichen Staatsanwaltschaften des Landes Baden-Württemberg Informationen über alle staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen insgesamt 15.577 jugendliche und heranwachsende Beschuldigte erhoben. Nach den Befunden des Begleitforschungsprojekts ist zwar das Ziel der vermehrten Nutzung der §§ 45, 47 JGG erreicht worden, nicht aber auch dasjenige der Vereinheitlichung. Es wurde vielmehr festgestellt, daß – auf der Ebene der Staatsanwaltschaften – im Gefolge der Einführung der baden-württembergischen „Diversions-Richtlinien“ die Spannweite der regionalen Diversionsraten sowohl für die Gesamtheit der anlagefähigen Verfahren als auch für einzelne Deliktgruppen zunahm. Selbst in den Deliktgruppen, die in den baden-württembergischen „Diversions-Richtlinien“ eigens angesprochen worden sind, wurde nicht die erwartete Vereinheitlichung, sondern eine Zunahme der regionalen Unterschiede festgestellt.³¹ Das Steuerungsinstrument „Diversions-Richtlinien“ hat danach nicht im erhofften Maße gewirkt. Die gebotene Vereinheitlichung der Rechtsanwendung kann durch Richtlinien alleine ersichtlich nicht gewährleistet werden (vgl. Schaubild 6).

These 7: Mit „Diversions-Richtlinien“ werden ferner die Ziele verfolgt, „folgenlose“ Einstellungen nach § 45 Abs. 1 JGG bei katalogmäßig erfaßten Tat- und Tätergruppen sowie den vermehrten Einsatz restitutiver Maßnahmen (Täter-Opfer-Ausgleich, Schadenswiedergutmachung) zu fördern. Aber auch diese Ziele werden, jedenfalls nach den Befunden in Baden-Württemberg, nicht oder nur zum Teil erreicht. Die zwischen den Ländern bestehenden großen Unterschiede hinsichtlich der Beschränkung auf eine „folgenlose“ Einstellung bestehen fort. Wird interveniert, dann dominieren die schlicht normverdeutlichen gegenüber den ahndenden Maßnahmen. In quantitativer Hinsicht sind restitutive Maßnahmen derzeit noch unbedeutend. In erwartungswidrig geringem Maße werden ferner außerjustizielle erzieherische Maßnahmen berücksichtigt.

Schaubild 3: Diversionsraten in Jugendsachen, 1981..1991
Anteil der Einstellungen gem. §§ 45, 47 JGG im Ländervergleich bezogen auf sanktionierte Personen

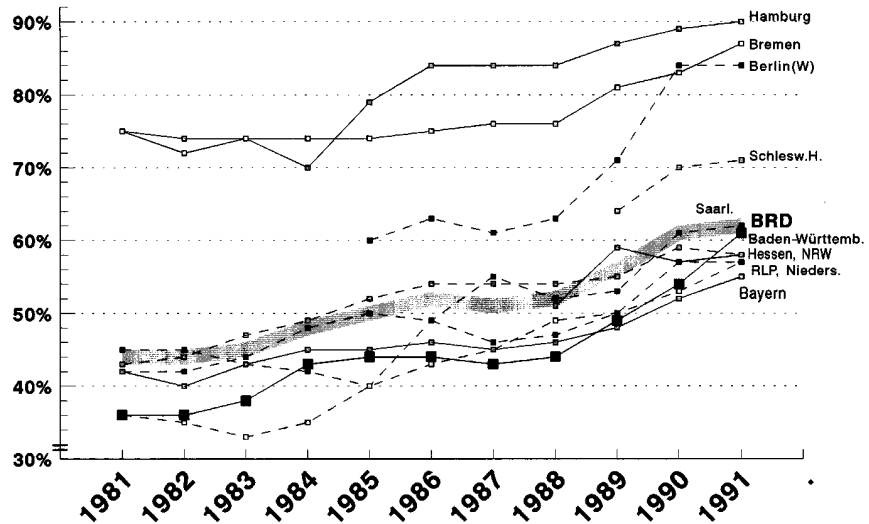
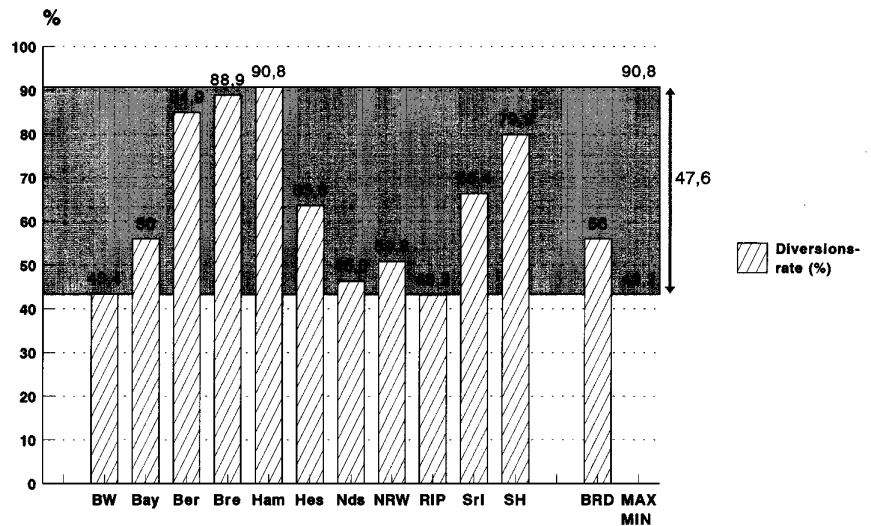


Schaubild 4: Diversionsraten bei erstmaliger Sanktionierung im Jugendalter wegen "einfachen Diebstahls", nach Ländern Geburtsjahrgang 1961



1. Ziel des 1. JGGÄndG als auch der „Diversions-Richtlinien“ der Länder ist es, den vermehrten Gebrauch der „folgenlosen“ Einstellung nach § 45 Abs. 1 JGG zu fördern; insbesondere bei „Erst“-Tätern von „leichter Kriminalität“ sowie der „Massendelinquenz“ soll diese Erledigung die Regel sein.

Hinsichtlich der „folgenlosen“ Einstellung war für die Zeit zu Beginn der 80er Jahre noch

von einem relativ geringen Anteil an allen Divisionsentscheidungen auszugehen gewesen.³² Dies scheint sich inzwischen geändert zu haben. Freilich bleiben die Anteile, insbesondere auch im Vergleich zum allgemeinen Strafrecht, hinter den Erwartungen zurück. Während im Jugendstrafrecht gegenwärtig (1991) bei ca. 62% aller (informell oder formell) Sanktionierten das Verfahren eingestellt wurde, war dies im allgemei-

nen Strafverfahren bei ca. 45% der Fall. Der statistisch ermittelbare Unterschied von 17 Prozentpunkten ist nicht nur angesichts des Subsidiaritätsprinzips des Jugendstrafrechts erwartungswidrig niedrig, sondern auch angesichts der Tatsache, daß die Delinquenz junger Menschen in der Regel weitaus weniger schwer wiegt als die Delinquenz Erwachsener und es sich bei jungen Menschen häufiger um Ersttäter handelt, als dies bei erwachsenen Straftätern der Fall ist.

Ferner bestehen auch hinsichtlich der Anwendungshäufigkeit nicht-intervenierender Diversion erhebliche regionale Unterschiede, die wiederum zeigen, daß und wie sehr die Praxis noch von einer vollständigen Ausschöpfung der Möglichkeiten nicht-intervenierender Diversion entfernt ist. In Hamburg wurde bei einer Stichprobe von Jugendstrafverfahren, die 1983 bzw. 1988 von der Staatsanwaltschaft erledigt worden waren, festgestellt, daß von allen nach § 45 JGG erledigten Verfahren 1983 75,4% und 1988 83,7% „folgenlos“ eingestellt worden waren.³³ Nach der 1987/1988 durchgeführten nordrhein-westfälischen Untersuchung zur staatsanwaltlichen Diversion bei Diebstahl, Körperverletzung oder Sachbeschädigung erfolgten 65,2% sämtlicher Einstellungen nach § 45 JGG, §§ 153, 153a StPO „folgenlos“.³⁴ Im baden-württembergischen Begleitforschungsprojekt wurde dagegen, ebenfalls bezogen auf diese drei Deliktgruppen, lediglich ein Anteil von 47,9% „folgenloser Einstellungen“ an allen Einstellungen nach § 45 JGG, §§ 153, 153a StPO ermittelt.

2. Kommt wegen der Art der Tat oder der Schwere der Schuld keine Einstellung nach § 45 Abs. 1 JGG in Betracht, dann haben, gemäß dem jugendstrafrechtlichen Subsidiaritätsprinzip, außerjustizielle erzieherische Maßnahmen Vorrang vor justitiellen Reaktionen, und zwar nicht nur bei Vergehen, sondern auch bei Verbrechen. Die Subsidiarität jugendkriminalrechtlicher Rechtsfolgen gilt insbesondere auch im Verhältnis zu „erzieherischen Maßnahmen“ sämtlicher Träger informeller Sozialkontrolle. Der Gesetzgeber hat der Vorstellung, „irgendwas“ müsse – jedenfalls außerhalb des Bereichs von § 153 StPO – seitens der Staatsanwaltschaft im Sinne einer Einwirkung auf den Beschuldigten geschehen, eine klare Absage erteilt; häufig wird ohnedies im privaten Bereich schon (zu-)viel geschehen sein. Empirisch war über die Handhabung von § 45 Abs. 2 JGG und über die Umsetzung der „Diversions-Richtlinien“ durch die Praxis bis vor kurzem nichts bekannt. Nach den Ergebnissen der Untersuchung in Baden-Württemberg ist eine Einstellung wegen erfolgter und von den Staatsanwälten als „ausreichend“ erachteter erzieherischer Maßnahmen des sozialen Umfeldes eher die seltene Ausnahme. Dies mag seinen Grund darin haben, daß diesbezügliche Informationen gegenwärtig seitens der Polizei in der Regel noch nicht ermittelt bzw. von den Staatsanwälten kaum nachgefragt werden.

Hierauf deuten jedenfalls die Ergebnisse der Befragung nordrhein-westfälischer Staatsanwälte hin.³⁵ Abhilfe dürfte hier vor allem durch verbesserte Information der Staatsanwälte geschaffen werden können. Die Erprobung eines derartigen Informationsmodells³⁶ ergab, daß erstens bei der Staatsanwaltschaft ein beträchtlicher Informationszuwachs erfolgte, daß zweitens die Polizei weitaus „diversionsfreundlicher“ – als üblicherweise angenommen – war, daß drittens die Staatsanwälte in ihrer Bereitschaft, das Verfahren einzustellen, deutlich hinter den Vorschlägen der Polizei zurückblieben, daß viertens die Staatsanwälte vermehrt von Diversion Gebrauch machten, und zwar in der Folgezeit auch dann, wenn ihnen keine entsprechenden Informationen vorlagen.

3. Unbekannt waren schließlich Art und Häufigkeit des Gebrauchs „erzieherischer Maßnahmen“ im Sinne von § 45 Abs. 2 und Abs. 3 JGG. Einige der „Diversions-Richtlinien“ der Länder versuchen, Maßnahmente und -ziele näher zu umschreiben und weisen vor allem auf die Angebote von Hilfe und die Bedeutung des Täter-Opfer-Ausgleichs hin. Ob und inwieweit diese Empfehlungen umgesetzt werden, auch insoweit fehlten bis vor kurzem noch empirische Anhaltspunkte.

In der baden-württembergischen Untersuchung wurde nunmehr festgestellt, daß dann, wenn der Staatsanwalt „interveniert“, normverdeutlichende Reaktionen dominieren, insbesondere durch die (schriftliche oder mündliche) Ermahnung/Belehrung durch den Staatsanwalt. Am zweithäufigsten wurde von ahndenden Reaktionen Gebrauch gemacht, insbesondere von „Arbeitsweisung“ und der Auflage „Zahlung eines Geldbetrages“. Am dritthäufigsten, aber schon mit deutlichem Abstand zu den beiden anderen Reaktionstypen, fanden sich die restitutiven Maßnahmen des „Täter-Opfer-Ausgleichs“ und der „Wiedergutmachung“. Stützende Maßnahmen, wie Betreuungsweisung oder sozialer Trainingskurs, spielten quantitativ keine Rolle.

Die Evaluation der informellen Sanktionen im Vergleich mit den durch Urteil verhängten Sanktionen hat gezeigt, daß die informelle Erledigung keine schlechteren spezialpräventiven Ergebnisse zeitigt als eine formelle Sanktionierung. Einem Vergeltungsstrafrecht konnten und mußten die empirischen Wirkungen der Strafe gleichgültig sein. Zunehmend mehr ist jedoch das Strafrecht der Gegenwart folgenorientiert ausgerichtet worden. Damit ist gemeint, daß Gesetzgebung und Rechtsprechung ihr Handeln nur durch die Erwartung rechtfertigen können, daß sie erwünschte Folgen produzieren und unerwünschte vermeiden. Für das weithin folgenorientierte Jugendstrafrecht sind die Konsequenzen klar: Wenn es aus *empirischer Sicht* richtig ist, daß die formellen Sanktionen den informellen Sanktionen in ihrer spezialpräventiven Effizienz nicht überlegen sind, dann sind aus *recht-*

lichen Gründen im Zweifel informelle Sanktionen den formellen Sanktionen vorzuziehen. Dies ist ein Gebot nicht nur des deutschen Jugendstrafrecht beherrschenden Subsidiaritätsprinzips, sondern auch ein Gebot von Humanität, Sozialstaatlichkeit und Verhältnismäßigkeit. Insofern war es (folge-) richtig, daß der Gesetzgeber mit dem 1. JGGÄndG Konsequenzen aus diesen Forschungsbefunden gezogen hat.

Die Bestandsaufnahme der Handhabung der §§ 45, 47 JGG hat ergeben, daß die Jugendkriminalrechtspflege von diesen Einstellungsmöglichkeiten in den letzten Jahren in zunehmendem Maße Gebrauch gemacht hat. Eine Rate informeller Sanktionierung, die – über alle Tat- und Tätergruppen gerechnet – 62% beträgt, bedeutet, daß die „verfahrensrechtliche Entkriminalisierung“ insgesamt, insbesondere aber bei Bagatelldelikten und bei Ersttätern, nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel ist. Dies kann dahingehend interpretiert werden, daß „überkriminalisiert“³⁷ worden ist und die Praxis – notgedrungen – durch eine „Flucht in das Prozeßrecht“ gegensteuert.

Die Bestandsaufnahme hat freilich auch eine Reihe von erheblichen Defiziten aufgedeckt. Hierzu zählen insbesondere die extrem großen regionalen und lokalen Unterschiede in der Handhabung von §§ 45, 47 JGG, die erwartungswidrig niedrige Rate der „folgenlosen“ Einstellung sowie die Dominanz der ahndenden vor den stützenden und restitutiven Maßnahmen. Hinzu kommt, daß die verstärkte Sensibilität für die rechtsstaatlichen Anforderungen an das Kriminalrecht insgesamt,³⁸ an das Jugendstrafrecht im besonderen, dazu geführt hat, daß zunehmend auch hinsichtlich informeller Sanktionen rechtsstaatliche Einwände, namentlich im Hinblick auf die schwache Rechtsstellung des Beschuldigten und die mangelnde Bestimmtheit der §§ 45, 47 JGG, vorgebracht werden.³⁹

Handlungsbedarf für den *Gesetzgeber* besteht deshalb in mehrfacher Hinsicht:

- *Materiellrechtliche Entkriminalisierung:* Die Flucht in das Prozeßrecht sollte durch eine materiellrechtliche Entkriminalisierung, insbesondere im Bereich der Bagatelldelikte, zu einem Großteil überflüssig gemacht werden. Wie immer aber auch eine derartige Lösung aussehen wird, Bedarf nach Möglichkeiten der verfahrensrechtlichen Entkriminalisierung wird auch künftig bestehen.
- *Gesetzliche Nachbesserung der Diversionsregelungen* mit dem Ziel, rechtsstaatlichen Anforderungen, insbesondere solchen der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes, zu genügen. Vor dem Hintergrund der empirischen Befunde kommen als regelungsbedürftig vor allem in Betracht⁴⁰:
 - Konkretisierung der Indikations- und Gegenindikationsgründe für Diversion,
 - Schaffung von Motivation/externen Anreizen für vermehrten Gebrauch der Diver-

sionsmöglichkeiten durch Staatsanwaltschaft und Gericht,

- Förderung von Täter-Opfer-Ausgleich und Wiedergutmachung im Rahmen von Diversion,
- Förderung der Kooperation von Polizei, Jugendgerichtshilfe und Staatsanwaltschaft,
- Klärung der Anregungskompetenz des Jugendstaatsanwalts bei intervenierender Diversion,
- Verzicht auf die Geständnisvoraussetzung in § 45 Abs. 3 JGG,
- Begrenzung der anregbaren Maßnahmen bei intervenierender Diversion,
- Einräumung einer Beschwerdemöglichkeit des Beschuldigten zur Klärung der Schuldfrage,
- Kontrolle des Einstellungsverhaltens der Staatsanwaltschaft,
- Änderung der Mitteilungs- und Eintragungspflicht von Divisionsentscheidungen im Erziehungsregister.

Auf der Ebene der *Justizverwaltungen* wird es vor allem darauf ankommen, diejenigen Bürokratiebedingungen zu ändern, die sich sowohl nach Einschätzung von Praktikern als auch nach den bisherigen empirischen Untersuchungen als bürokratische Hemmnisse für vermehrte Diversion erwiesen haben, insbesondere „Resteliste“ und „Pensenschlüssel“.

Forderungen an den Gesetzgeber dürfen jedoch nicht den Blick darauf verstellen, daß die erforderlichen Handlungsspielräume für eine vermehrte Ausschöpfung der Diversionmöglichkeiten bereits jetzt bestehen. Es kommt auf die *Praxis* an, ob sie den vom Gesetzgeber des 1. JGGÄndG erwarteten Beitrag zu einer dauerhaften Veränderung der jugendstrafrechtlichen Sanktionspraxis und zu einer gleichmäßigeren Anwendung der §§ 45, 47 JGG leisten wird. Insofern bestehen, wie Viehmann unlängst zutreffend anmerkte, auch Erwartungen des Gesetzgebers an die Praxis: „Es wird ... Zeit und Kraft benötigen, die Menschen, die in der Jugendgerichtsbarkeit Verantwortung tragen, von Geist, Ziel und Anwendung des Gesetzes, seinen wissenschaftlichen Grundlagen und ihren Folgerungen zu unterrichten und zu überzeugen sowie die Botschaften des Gesetzes zu vermitteln und in die Praxis umzusetzen.“⁴¹

Prof. Dr. Wolfgang Heinz lehrt Kriminologie an der Universität Konstanz.

Anmerkungen:

- 1 Das Strafmündigkeitsalter lag damals bei 12 Jahren.
- 2 Vgl. hierzu und zu den weiteren Entwürfen *Heinz*, Diversion im Jugendstrafverfahren der Bundesrepublik Deutschland, in: *Heinz/Storz*, Diversion im Jugendstrafverfahren der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1992, S. 15 ff.
- 3 Der Entwurf 1908 wurde nach den Beratungen im Bundesrat am 26.3.1909 dem Reichstag vorgelegt

Schaubild 5: Nachentscheidungen innerhalb von 3 Jahren nach der Art der erstmaligen Sanktionierung bei "einfachem Diebstahl" bei Jugendlichen. Geburtsjahrgang 1961

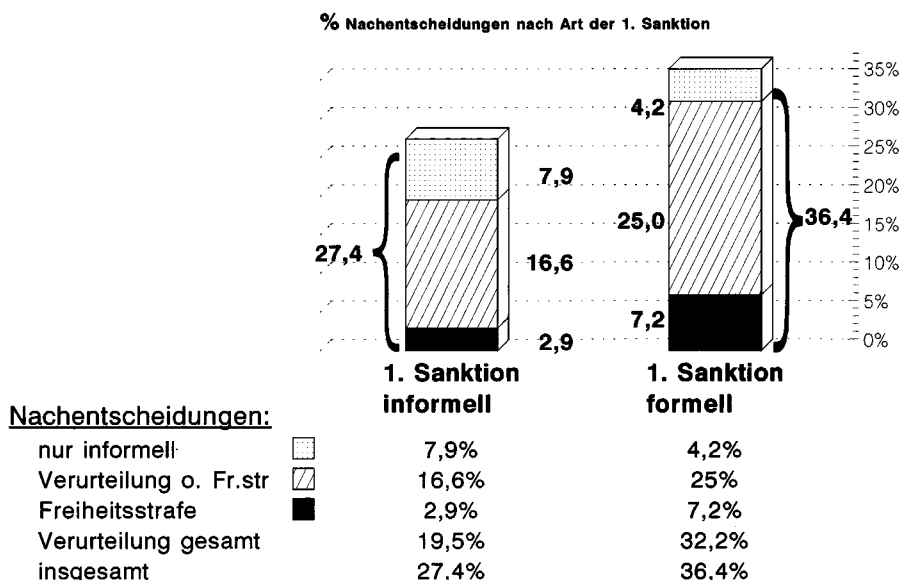
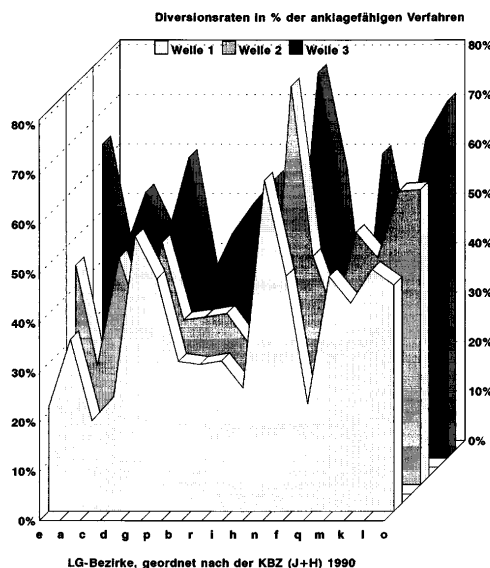


Schaubild 6: Regionale Diversionsraten
Begleitforschungsprojekt Baden-Württemberg
3 Erhebungswellen 1990/1991



(Verhandlungen des Reichstags. XII. Legislaturperiode. I. Session. Band 254. Anlage zu den Stenographischen Berichten. Nr. 1310).

- 4 Verhandlungen des Reichstags. XII. Legislaturperiode. I. Session. Band 254. Anlage zu den Stenographischen Berichten. Nr. 13 10, Begründung, S. 32.

- 5 Zielsetzung und – nahezu unverändert – Begründung finden sich auch in den folgenden Entwür-

fen, und zwar zunächst noch im „Entwurf zur Reform der Strafprozeßordnung“ von 1912, sodann im „Entwurf eines Gesetzes über das Verfahren gegen Jugendliche“ von 1912 sowie im „Entwurf eines Jugendgerichtsgesetzes“ von 1920.

- 6 Der 1908 von Köhne vorgelegte Entwurf zu einem „Reichsgesetz, betreffend die Ahndung und Verfolgung strafbarer Handlungen, welche von jugendlichen Personen begangen werden“, suchte

- „alle Gefahren zu beseitigen, welche noch gegenwärtig aus der Berührung mit Staatsanwalt, Richter und Strafanstalt für jugendliche Personen erwachsen“ (*Köhne*, Entwurf zu einem Reichsgesetz, betreffend die Ahndung und Verfolgung strafbarer Handlungen, welche von jugendlichen Personen begangen werden, nebst Begründung, Berlin 1908, S. 13).
- Grüder* (Die strafrechtliche Behandlung von Kindern und Jugendlichen im geltenden Recht und im Vorentwurf zu einem deutschen Strafgesetzbuch. Jur. Diss. Heidelberg 1911, S. 68 f.) machte gegen die Regelungen des Vorentwurfs zu einem Strafgesetzbuch von 1909 das Bedenken geltend, „daß gegen den Jugendlichen der ganze Apparat des strafgerichtlichen Verfahrens aufgebaut wird, dessen Schädigungen für die Entwicklung und Erziehung des Jugendlichen so oft dargestellt worden sind, daß hier nicht darauf eingegangen zu werden braucht. Wo es im Interesse des Jugendlichen aber für vorteilhafter erachtet werden sollte, diesen ohne Erhebung der Anklage und ohne Hauptverhandlung der Besserung zuzuführen, muß im Gesetz eine Handhabe hierzu geboten sein.“
- 7 So sprach sich z.B. der 29. Deutsche Juristentag, der 1908 das Thema „Legalitätsprinzip“ auf seiner Tagesordnung hatte, mit Mehrheit sowohl in der Abteilung als auch im Plenum gegen die entsprechenden Vorschläge in den Entwürfen zur Reform der RStPO von 1905 und 1908 aus. Der besonderen Situation jugendlicher Straftäter sollte stattdessen durch eine Reform des materiellen Strafrechts Rechnung getragen werden. Gegen das in den Entwürfen gewählte Mittel, das Legalitätsprinzip zu begrenzen, wurde eingewandt, es handle sich um eine „Änderung des materiellen Strafrechts auf dem Umwege der Änderung des Prozeßrechtes“ (Feisenberger, Bedarf das Legalitätsprinzip im Strafverfahren einer Einschränkung, bejahendenfalls in welcher Richtung? In: Verhandlungen des 29. Deutschen Juristentages, Berlin 1909, Bd. 5, S. 466).
- 8 Aus den Ergebnissen einer in Nordrhein-Westfalen durchgeführten repräsentativen Befragung bei 13- bis 17-jährigen Jugendlichen sowie von jugendlichen Straftätern geht hervor, daß Jugendliche, die „erwischt“ worden sind, „auch von ihren Eltern, Lehrern und Freunden Reaktionen (erleben), die für sie belastender sind als für diejenigen, die entsprechende Reaktionen erfahren haben, ohne daß es zu einer Auffälligkeit bei der Polizei gekommen war. Die Entdeckung einer Straftat hat also deutliche Auswirkungen auf die Reaktion des sozialen Umfelds, und selbst wenn auf die staatliche Maßnahme verzichtet wird oder diese nur gering ausfällt, ist zu erwarten, daß mindestens Eltern mit Strafe reagieren“ (*Karstedt-Henke*, Diversion – Ein Freibrief für Straftaten? DVJJ-Journal 2/1991, S. 110).
- 9 Entschließung des XIII. Internationalen Strafrechtskongresses, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 97, 1985, S. 740.
- 10 Nr. 11.1 der Mindestgrundsätze, hier zitiert in der Übersetzung und redaktionellen Bearbeitung von *Schüler-Springorum*, Die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 99, 1987, S. 266.
- 11 Nr. 6 der Richtlinien, hier zitiert in der Überset-

- zung von *Schüler-Springorum*, Die Richtlinien der Vereinten Nationen für die Prävention von Jugendkriminalität, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 104, 1992, S. 179.
- 12 Nr. 58 der Richtlinien, hier zitiert in der Übersetzung von *Schüler-Springorum* (Anm. 11), S. 188.
- 13 Zitiert in der Übersetzung des Bundesministeriums der Justiz.
- 14 Zitiert in der Übersetzung des Bundesministeriums der Justiz.
- 15 Vgl. *Ad-hoc-Kommission „Diversion“*: Empfehlungen der Ad-hoc-Kommission „Diversion“ der Jugend- und Justizministerkonferenz vom 5. Februar 1988, in: Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): „Diversion“ im deutschen Jugendstrafrecht, Bonn 1989, S. 11 ff.
- 16 Beschlüsse der Konferenzen der Jugendminister und der Justizminister und -senatoren, abgedruckt in: *Bundesministerium der Justiz* (Anm. 15), S. 32 f.
- 17 Regierungsentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGG-ÄndG) vom 27.11.1989 (BT-Drs. 11/5829), S. 2.
- 18 Vgl. die Nachweise in *Heinz*, Diversion im Jugendstrafverfahren, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 104, 1992, S. 631, Anm. 128.
- 19 Vgl. *Heinz/Spieß/Storz*, Prävalenz und Inzidenz strafrechtlicher Sanktionierung im Jugendalter, in: *Kaiser/Kury/Albrecht* (Hrsg.): Kriminologische Forschung in den 80er Jahren, Freiburg 1988, S. 655, Tab. 9.
- 20 Zu den verschiedenen Möglichkeiten der Operationalisierung dieser These vgl. *Heinz* (Anm. 2), S. 92 ff.
- 21 Vgl. die Nachweise bei *Heinz* (Anm. 2), S. 93.
- 22 Vgl. *Storz*, Jugendstrafrechtliche Reaktionen und Legalbewährung, in: *Heinz/Storz*: Diversion im Jugendstrafverfahren der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1992, S. 155 Tab. 11.
- 23 Vgl. *Heinz/Spieß/Storz* (Anm. 19), S. 653, Tab. 8.
- 24 Vgl. hierzu zuletzt *Ludwig-Mayerhofer*, Die staatsanwaltliche Diversionspraxis im Jugendstrafrecht – Eine landesweite Aktenuntersuchung in 19 Staatsanwaltschaften Nordrhein-Westfalens, in: *Albrecht* (Hrsg.): Informalisierung des Rechts, Berlin/New York 1990, S. 213, der in seiner bei 17 Staatsanwaltschaften in Nordrhein-Westfalen durchgeführten repräsentativen Aktenuntersuchung bei homogenen Fallgruppen (einmaliger Ladendiebstahl, keine Vorbelastung – auch keine Registrierung in der staatsanwaltlichen Zentralkartei – des jugendlichen, Geständnis, Diebstahlsgegenstand mit Wert bis zu 50 DM) eine Spannweite der Diversionsraten auf der Ebene der Staatsanwaltschaften von 39% bis 99% feststellte. Auf der Ebene der Staatsanwälte (bei einer Schadenshöhe bis maximal 100 DM und ansonsten gleichen Kriterien) wurde sogar eine Spannweite von 0% bis zu 100% ermittelt (vgl. *Libuda-Köster*, Diversion: Selbstestschätzung und Realität staatsanwaltlichen Entscheidens – Eine Befragung nordrhein-westfälischer Jugendstaatsanwältinnen und Jugendstaatsanwälte, in: *Albrecht* [Hrsg.]: Informalisierung des Rechts, Berlin/New York 1990, S. 308).
- 25 Vgl. die Nachweise in *Heinz* (Anm. 2), S. 52 ff., dort auch zu den Ergebnissen anderer einschlägiger Studien.
- 26 Vgl. *Storz* (Anm. 22), S. 159 ff.
- 27 Vgl. *Storz* (Anm. 22), S. 177 f.

- 28 Regierungsentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGG-ÄndG) vom 27.11.1989 (BT-Drucksache 11/5829), S. 1.
- 29 Regierungsentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGG-ÄndG) vom 27.11.1989 (BT-Drucksache 11/5829), S. 2.
- 30 Regierungsentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGG-ÄndG) vom 27.11.1989 (BT-Drucksache 11/5829), S. 23.
- 31 *Heinz/Beck/Spieß*, Diversion im Jugendstrafverfahren in Baden-Württemberg, Konstanz 1992 (unveröff. Mschr.), S. 83 ff.
- 32 *Hügel* stellte in ihrer bundesweit repräsentativen Stichprobe für das Jahr 1980 fest, daß nur bei 17,6% der Einstellungen nach §§ 45, 47 JGG von „erzieherischen Maßnahmen“ abgesehen worden war. Bei einer Einstellung gem. § 45 JGG betrug der Anteil „folgenloser“ Einstellungen 26,1% und war damit dreimal so hoch wie bei einer Einstellung (8,9%) gem. § 47 JGG (*Hügel*, Ergebnisse der empirischen Untersuchung, in: *Heinz/Hügel*, Erzieherische Maßnahmen im deutschen Jugendstrafrecht, Bonn, 3. Aufl. 1987, S. 38 f., S. 38 f., Schaubilder 3 und 4).
- 33 *Napp-Peters*, Sanktionsstrukturen in der Zeitperspektive: Institutionelle Reaktionsmuster in den Vergleichsjahren 1983 und 1988, in: *Sack* (Hrsg.): Entkriminalisierung Jugendlicher durch innere Reform des Jugendgerichtssystems – Eine Begleitforschung zum Hamburger Diversionsmodell, Hamburg 1991, S. 113 f.
- 34 Vgl. *Ludwig-Mayerhofer* (Anm. 24), S. 86, Tab. 3.4.
- 35 Vgl. *Libuda-Köster* (Anm. 24), S. 251.
- 36 Erprobt wurde dieser Vorschlag im sog. „Bielefelder Informationsmodell“ (vgl. *Rzepka*, Polizei und Diversion, in: *Albrecht* [Hrsg.]: Informalisierung des Rechts, Berlin/New York 1990, S. 341 ff.; *Voß*, Staatsanwaltschaftliche Entscheidung – Beeinflussung durch systematische Informationserweiterung? in: *Albrecht* [Hrsg.]: Informalisierung des Rechts, Berlin/New York 1990, S. 459 ff.).
- 37 Vgl. die auf Befunde zur Diversionsrate des Jahres 1990 bezogenen Äußerungen der Bundesministerin der Justiz *Leutheusser-Schnarrenberger* (Eine gute Sozialpolitik ist die beste Kriminalpolitik, Rede auf dem 22. Deutschen Jugendgerichtstag, in: *Recht*, Nr. 5, 1992, S. 82): „Ich frage mich aber auch, ob es überhaupt Sinn macht, zunächst generelle Straftatbestände zu schaffen, die man sodann in 61% der Fälle nicht anwendet.“
- 38 Vgl. zuletzt *Jung*, Sanktionensysteme und Menschenrechte, Bern/Stuttgart/Wien 1992, S. 99, 109, 138 m.w.N.
- 39 Vgl. die Nachweise bei *Heinz* (Anm. 2), S. 94 f.
- 40 Wegen der möglichen Inhalte vgl. *Heinz*, Neues zur Diversion im Jugendstrafverfahren – Kooperation, Rolle und Rechtsstellung der Beteiligten, Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 76, 1993, S. 355 ff.
- 41 *Viehmann*, Die Reform des Jugendkriminalrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Familie und Recht 2, 1991, S. 258.