

Einführung

Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht¹

Frank Neubacher

1 Ignoriert und unterschätzt

Wenn Öffentlichkeit und Kriminalpolitik in Deutschland über das Jugendstrafrecht streiten, dann muten diese Debatten oft gespenstisch an. Denn sie sind regelmäßig nicht nur meilenweit entfernt von jugendkriminologischen Befunden aus Wissenschaft und Praxis, sondern werden auch in Unkenntnis von internationalen Maßstäben und Leitlinien für das Jugendkriminalrecht geführt.² Als 2001, vom Bundesjustizministerium und der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen unterstützt, der Band „Internationale Menschenrechtsstandards zum Jugendkriminalrecht“ veröffentlicht wurde, geschah das in der Absicht, die Aufmerksamkeit auf Dokumente der Vereinten Nationen und des Europarates zu lenken, die schwer zugänglich und überwiegend nicht in deutscher Sprache vorhanden waren, deren Kenntnis aber für die deutsche Diskussion unverzichtbar erschien. Inzwischen hat der Bekanntheitsgrad dieser Standards deutlich zugenommen, und 2004 folgte eine Zu-

¹ Der Text basiert auf drei Veröffentlichungen des Autors, die für die Zwecke dieser Publikation zusammengeführt, gekürzt und aktualisiert wurden: „Einführung“ (zus. m. H. Schüler-Springorum) sowie „Die Politik des Europarats auf dem Gebiet des Jugendkriminalrechts“, beide in: *Höynck/Neubacher/Schüler-Springorum*, Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht, Dokumente der Vereinten Nationen und des Europarates, hrsg. vom Bundesministerium der Justiz in Zusammenarbeit mit der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V., Berlin 2001, S. 1-17 bzw. S. 170-185; ferner „Internationale Menschenrechtsstandards zum Jugendkriminalrecht – Quellen, Inhalte, Relevanz“ in: Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), *Das Jugendkriminalrecht vor neuen Herausforderungen?* Jenaer Symposium, Mönchengladbach 2009, S. 275-296.

² Vgl. die amüsante und treffende Beschreibung von *Bock*, Die jugendstrafrechtliche Parallelwelt, in: *Neue Kriminalpolitik* 2014, S. 301-308.

sammenstellung mit ähnlicher Zielsetzung, die sich den einschlägigen Empfehlungen des Europarates zum Freiheitsentzug widmete.³

Den Durchbruch brachte 2006 das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit des Jugendstrafvollzugs. Dort heißt es: „Auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht genügende Berücksichtigung vorhandener Erkenntnisse oder auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht entsprechende Gewichtung der Belange der Inhaftierten kann es hindeuten, wenn völkerrechtliche Vorgaben oder internationale Standards mit Menschenrechtsbezug, wie sie in den im Rahmen der Vereinten Nationen oder von Organen des Europarates beschlossen einschlägigen Richtlinien und Empfehlungen enthalten sind (...), nicht beachtet beziehungsweise unterschritten werden.“⁴ Diese Passage des Urteils war und ist von überragender kriminalpolitischer Bedeutung, denn sie eröffnet der jugendstrafrechtlichen Diskussion die internationale Perspektive und fordert vom Gesetzgeber, sich mit diesen Standards intensiv auseinander zu setzen. In der wissenschaftlichen Diskussion, die in der Folgezeit die Gesetzgebung zum Jugendstrafvollzug in allen Bundesländern begleitete (das Bundesverfassungsgericht hatte eine Übergangsfrist bis zum Ablauf des Jahres 2007 gesetzt), wurden die internationalen Standards dann auch vielfach als Maßstab herangezogen.⁵

Die Quellen dieser Empfehlungen, Grundsätze und Leitlinien sind keineswegs versiegt. Der Europarat hat in den letzten Jahren grundlegende Empfehlungen verabschiedet. Es sind dies die Empfehlungen des Ministerkomitees (2003) 20 über *neue Wege im Umgang mit Jugendkriminalität und die Rolle der Jugendgerichtsbarkeit* (concerning New Ways of Dealing with Juvenile Delinquency and the Role of Juvenile Justice) vom 24. September 2003⁶ und die Empfehlung (2008) 11 betreffend die *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen* (European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures) vom 5. November 2008. Letz-

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

⁴ BVerfG, Neue Juristische Wochenschrift 2006, 2093.

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

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

tere verfolgen das Ziel, die allgemeinen Strafvollzugsgrundsätze⁷ um spezielle Prinzipien für junge Inhaftierte bzw. kriminalrechtlich Sanktionierte zu ergänzen.⁸ Während sich der Straßburger Europarat schon seit den 1980er Jahren mit dem Thema „Jugendkriminalität“ befasst hat, ist die Europäische Union auf diesem Feld ein vergleichsweise neuer Akteur. Ihre Vorgaben entfalten für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union indes eine größere Rechtsverbindlichkeit. Die EU-Richtlinie 2016/800 vom 11. Mai 2016 über *Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte Kinder* (Directive on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings)⁹ wird für das Jugendstrafrecht – auch in Deutschland – weitreichende Folgen haben. Gegenwärtig arbeitet das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz an einem Gesetzentwurf, damit die Richtlinie bis 2019 umgesetzt werden kann. Auch die Vereinten Nationen, die 1985 mit Mindestgrundsätzen für die Jugendgerichtsbarkeit (*Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice*, „Beijing Rules“) an die Öffentlichkeit gingen, sind nach wie vor auf diesem Feld tätig. Mit den United Nations „*Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures of Freedom for Women Offenders (Bangkok Rules)*“, die am 21. Dezember 2010 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurden, wurde zuletzt der besonderen Lebenssituation und den spezifischen Bedürfnissen von weiblichen Gefangenen bzw. Verurteilten Rechnung getragen.¹⁰

⁷ Empfehlung (2006) 2 über die *Europäischen Strafvollzugsgrundsätze* (European Prison Rules) vom 11. Januar 2006. Hierzu s. *Bundesministerium der Justiz Berlin/Bundesministerium für Justiz Wien/Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement Bern* (Hrsg.), *Europäische Strafvollzugsgrundsätze*, Die Empfehlung des Europarates Rec (2006) 2, 2007; *Dünkel/Morgenstern/Zolondek*, *Europäische Strafvollzugsgrundsätze verabschiedet!*, in: *Neue Kriminalpolitik* 2006, S. 86 ff.; *Feest*, *Europäische Maßstäbe für den Justizvollzug*, Zur Neufassung der Europäischen Gefängnisregeln, in: *Zeitschrift für Strafvollzug* 2006, S. 259 ff.; ferner *Müller-Dietz*, *Europäische Perspektiven des Strafvollzugs*, in: *Feltes/Pfeiffer/Steinhilper* (Hrsg.), *Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen*, Festschrift für H.-D. Schwind, 2006, S. 621 ff.

⁸ Dazu *Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit*, *Die Europäische Empfehlung für inhaftierte und ambulant sanktionierte jugendliche Straftäter („European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions and Measures“*, ERJOSSM), in: *Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.), *Das Jugendkriminalrecht vor neuen Herausforderungen?*, Jenaer Symposium, 2009, S. 297 ff.

⁹ Amtsblatt der Europäischen Union vom 21. Mai 2016 – L 132/1.

¹⁰ Document A/RES/65/229, s. dazu *United Nations Office on Drugs and Crime*, *The Bangkok Rules*, *United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-*

Was aber sind nun internationale Standards? Was sollten wir über ihren Inhalt und ihre Bedeutung wissen? Im Folgenden soll die Entwicklung in ihren wesentlichen Zügen nachgezeichnet und die Frage nach der rechtlichen Verbindlichkeit beantwortet werden. Dabei werden die Leitlinien einer modernen, menschenrechtsgemäßen Jugendkriminalpolitik hervortreten und es wird deutlich werden, wie weit die zum Teil populistisch geführten Debatten um Verschärfungen des Jugendstrafrechts hiervon entfernt sind.

2 Standards der Vereinten Nationen und des Europarates

a) *Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*

Für das Verständnis internationaler Standards ist es zunächst unerlässlich, ihren Ausgangspunkt zu verdeutlichen. Sowohl die Vereinten Nationen als auch der Europarat haben sich nach dem Zweiten Weltkrieg internationale Zusammenarbeit sowie den Schutz und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf ihre Fahnen geschrieben. Das geht aus ihren Satzungen¹¹ ebenso deutlich hervor wie aus den Präambeln der entsprechenden Resolutionen und Empfehlungen, die die internationalen Menschenrechtsinstrumente explizit aufgreifen. Beispielhaft zitiere ich aus der Präambel der Empfehlung des Europarates zu neuen Wegen im Umgang mit Jugenddelinquenz und der Rolle der Jugendgerichtsbarkeit von 2003: „Das Ministerkomitee, aufgrund von Art. 15 b der Satzung des Europarats, (...) unter Berücksichtigung der europäischen Menschenrechtskonvention, des europäischen Übereinkommens über die Ausübung von Kinderrechten, des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit (Beijing-Grundsätze), der Richtlinien der Vereinten Nationen für die Prävention von Jugendkriminalität (Riyadh-Richtlinien) und der Regeln der Vereinten Nationen zum Schutz von Jugendlichen unter Freiheitsentzug, empfiehlt den Regierungen der Mitgliedstaaten:

custodial Measures for Women Offenders with their Commentary, o. J.; *van Kempen/Krabbe* (eds.), *Women in prison: the Bangkok Rules and beyond*, 2017.

¹¹ Siehe Art. 1 Nr. 3 der Charta der Vereinten Nationen vom 26.6.1945; Art. 1 (b) der Satzung des Europarates vom 5.5.1949.

(...)“.¹² Am bedeutendsten ist im Hinblick auf das Jugendkriminalrecht sicherlich das *Abkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes* von 1989.¹³ Unter Kindern werden darin junge Menschen im Alter von unter 18 Jahren verstanden (Art. 1), also auch Jugendliche, so dass die besonderen Anforderungen, die die Konvention an all jene Einrichtungen stellt, die verantwortlich sind für die Sorge über oder den Schutz von Kindern (in den Bereichen Sicherheit, Gesundheit, Personal und Kontrolle, s. Art. 3 Abs. 3) auch deutsche Jugend- und Familiengerichte, Jugendhilfeeinrichtungen sowie Jugendstraf- und Jugendarrestanstalten betreffen. Das Strafrecht und der Strafvollzug sind in Art. 37 und Art. 40 angesprochen: Während Art. 37 das Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung erneuert¹⁴, Todesstrafe¹⁵ und lebenslängliche Freiheitsstrafe ausschließt, vor willkürlicher Verhaftung schützt¹⁶ sowie die Prinzipien der von Erwachsenen getrennten Unterbringung¹⁷, der Inhaftierung als letztes Mittel („last resort“) und des Rechts auf rechtlichen Beistand¹⁸ für Kinder bekräftigt, sichert Art. 40 strafverfahrensrechtliche Garantien wie u.a. die Unschuldsvermutung¹⁹ ab.

In dem eben zitierten Abschnitt der Präambel wird deutlich, dass die selbst rechtlich nicht verbindlichen Mindestgrundsätze, Regeln, Richtlinien – kurz:

¹² Nichtamtliche Übersetzung durch das Bundesministerium der Justiz, s. *Kerner/Czerner*: Freiheitsentzug, Die Empfehlungen des Europarates 1962-2003, 2004, S. 211 ff. bzw. <http://www.dvjj.de/themenschwerpunkte/internationale-regelungen/internationale-referenzinstrumente-zur> (Abruf: 5.9.2018).

¹³ BGBl. 1992 II S. 122, s. dazu *Schmahl*, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, Handkommentar, 2. Aufl. 2017; *Dorsch*, Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 1994. Zur Diskussion um besondere Kindesgrundrechte s. *Wiesner*, Kinderrechte in die Verfassung?! in: *Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe* 2008, S. 225 ff.

¹⁴ Siehe auch Art. 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) und die UN-Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984 (BGBl. 1990 II S. 246) bzw. Art. 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte (EMRK) sowie das Europäische Abkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26.11.1987 (BGBl. 1989 II S. 946).

¹⁵ Gegen Jugendliche schon unzulässig gemäß Art. 6 Abs. 5 IPBPR; generell unzulässig auch gemäß Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 6 zur EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe vom 28.4.1983 (BGBl. 1988 II S. 663).

¹⁶ s. auch Art. 9 IPBPR sowie Art. 5 EMRK.

¹⁷ s. Art. 10 Abs. 2 b) und Art. 10 Abs. 3 S. 2 IPBPR.

¹⁸ s. Art. 14 Abs. 3 d) IPBPR; Art. 6 Abs. 3 c) EMRK.

¹⁹ Art. 14 Abs. 2 IPBPR; Art. 6 Abs. 2 EMRK.

Standards – die Aufgabe übernehmen, die völkerrechtlich bindenden Vorgaben von Menschenrechtsabkommen zu konkretisieren und weiter auszufüllen. Außerdem illustriert er das Zusammenspiel internationaler und europäischer Standards. Denn es ist ja der Europarat, der in seiner Empfehlung die Grundsätze der Vereinten Nationen berücksichtigt. Die Standards sind also in einem internationalen Netz zweifach verflochten: Zum einen vertikal, indem sie in Beziehung zu völkerrechtlichen Verträgen gesetzt werden, zum anderen horizontal, indem sie von unterschiedlichen internationalen Organisationen formuliert werden, die dabei aufeinander Bezug nehmen.

b) Vereinte Nationen und Europarat als treibende Kräfte

Vorreiter waren die Vereinten Nationen. Bereits 1955 griffen sie auf das Instrument von Standards zurück, um in völkerrechtlich unverbindlicher Form weltweit ihre Vorstellungen von der Behandlung von Gefangenen zu verdeutlichen.²⁰ Diese übernahm der Europarat 1973 als *Europäische Strafvollzugsgrundsätze (European Prison Rules²¹)* in kaum veränderter Form. Auch was das Jugendkriminalrecht anging, orientierte sich der Europarat an den Vereinten Nationen. Diese hatten sich Mitte der achtziger Jahre schwerpunktmäßig dem Schutz von jugendlichen Straftätern zugewandt. Die *Mindestgrundsätze für die Jugendgerichtsbarkeit (UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice – „Beijing-Rules“)* bauten 1985 die Position von Jugendlichen im Vergleich zu Erwachsenen aus, z.B. durch den Vorrang von Maßnahmen der Diversion.²² Fünf Jahre später brachten die *Mindestgrundsätze zum Schutz inhaftierter Jugendlicher (UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty)* detaillierte Bestimmungen über Haftanstalten für Jugendliche, z.B. für

²⁰ *Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)*. Die Grundsätze wurden inzwischen weiterentwickelt und 2015 mit dem Beinamen „Nelson Mandela Rules“ verabschiedet (s. UN-Doc A/Res/70/175). U.a. sehen sie eine Professionalisierung der Vollzugsbediensteten, Konfliktprävention zur Vermeidung von Disziplinarverstößen, Beschränkungen beim Einsatz von Einzelhaft als Disziplinarmaßnahme sowie diverse Pflichten der Vollzugsbehörde bei Tod oder ernsthafter Verletzung von Gefangenen vor.

²¹ Empfehlung R (73) 5. Diese wurde 1987 überarbeitet und 2006 durch die neuen Europäischen Strafvollzugsgrundsätze abgelöst.

²² Dazu *Schüler-Springorum*, Die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 99 (1987), S. 809 ff.

Unterbringung, Ausbildung und Arbeit, Gesundheitsfürsorge, Außenkontakte, Beschwerden sowie Personal. Im einleitenden grundsätzlichen Teil wurde erneut hervorgehoben, dass die Inhaftierung von Jugendlichen nur ein letzter Ausweg sein könne und auch dann nur auf ein Minimum beschränkt werden dürfe.²³

Waren die Vereinten Nationen im 20. Jahrhundert Vorreiter und Vorbild bei der Forderung nach rationaler Jugendkriminalpolitik und dem Schutz von Gefangenen, so haben sie diese Führungsrolle inzwischen an den Europarat abgegeben.²⁴ Trotzdem traten sie 2010 erneut mit einem wichtigen Dokument in Erscheinung. Mit den *Grundsätzen für die Behandlung von weiblichen Gefangenen und nicht freiheitsentziehende Maßnahmen für weibliche Straftäter* “(*Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures of Freedom for Women Offenders – ‘Bangkok Rules’*)” reagierten die Vereinten Nationen auf einen in Teilen der Welt zu beobachtenden Anstieg der Zahl weiblicher Gefangener. Die UN gehen in diesem Zusammenhang zu Recht davon aus, dass Gefängnisse oft nur unzureichend auf die besonderen Bedürfnisse von weiblichen Gefangenen eingestellt sind. Es ist allgemein bekannt, dass Frauen im Vergleich zu Männern ein geringeres Sicherheitsrisiko darstellen und dass sie mit Blick auf ihre Kinder, aber auch auf Suchtprobleme und Suizidalität besonders vulnerabel sind.²⁵ Dem Umstand, dass weibliche Inhaftierte eine besondere Gruppe von Gefangenen repräsentieren, tragen die Grundsätze deshalb durchgehend Rechnung. Sie versäumen es nicht, unter den Frauen die Gruppe der Minderjährigen besonders hervorzuheben. Ihre Unterbringung (*institutionalization*), so will es Grundsatz Nr. 65, sei bis zum äußersten mögli-

²³ Vgl. *Dünkel*, Zur Entwicklung von Mindestgrundsätzen der Vereinten Nationen zum Schutze inhaftierter Jugendlicher, in: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 100 (1988), S. 361 ff.; *Albrecht*, Jugendfreiheitsstrafe und Jugendstrafvollzug im europäischen Ausland, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 2007, S. 202.

²⁴ Durch ECOSOC-Resolution 1997/30 wurde allerdings das Interagency Panel on Juvenile Justice (IPJJ) gebildet, dem u.a. das Committee on the Rights of the Child, UNICEF und der UN-Menschenrechtskommissar angehören. Zu seinen Aufgaben zählen die Koordinierung von „technical advice and assistance“ sowie die Verbreitung von Informationen, auch über internationale Standards.

²⁵ Vgl. *Boxberg/Neubacher*, Gewalt und Suizid unter jungen Frauen im Jugendstrafvollzug, in: DVJJ (Hrsg.), *Herein-, Heraus-, Heranwachsen*, 30. Deutscher Jugendgerichtstag, 2019, S. 449 ff.; *Haverkamp*, *Frauenvollzug in Deutschland, Eine empirische Untersuchung vor dem Hintergrund der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze*, 2011.

chen Maß zu vermeiden (*to the maximum extent possible*). Darüber hinaus sei ihrer besonderen Vulnerabilität bei allen Entscheidungen Rechnung zu tragen.

Die 70 Grundsätze verteilen sich formal auf vier Abschnitte: Der erste Abschnitt befasst sich allgemein mit den organisatorischen Anforderungen an Anstalten, wobei dem Vollzug an weiblichen Jugendstrafgefangenen eigene Grundsätze gewidmet sind (Nr. 36-39). Im zweiten Abschnitt geht es um weitere spezielle Gruppen von Gefangenen (Schwangere und Mütter, ausländische Gefangene, Angehörige ethnischer Minderheiten). Der dritte Abschnitt behandelt nicht freiheitsentziehende Maßnahmen einschließlich verfahrenssichernder Inhaftierungen, wie z.B. Arrest und Untersuchungshaft. Der vierte Abschnitt fordert schließlich Anstrengungen zur Information der Öffentlichkeit sowie zur Evaluation und wissenschaftlichen Erforschung. Die einzelnen Abschnitte und Unterabschnitte nehmen durchweg expliziten Bezug auf die *Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Strafgefangenen* aus dem Jahr 1955 und unterstreichen damit die Absicht der Vereinten Nationen, Grundlegendes zum Umgang mit weiblichen Gefangenen festzuhalten und jene Leerstellen auszufüllen, die seinerzeit noch offen geblieben waren.

Inhaltlich stehen besondere Vorschriften für das Aufnahmeverfahren, die Eingangsuntersuchung, Registrierung und heimatnahe Unterbringung der inhaftierten Frauen (und ggf. ihrer Kinder) am Anfang der Grundsätze. Die Regelungen zur medizinischen Eingangsuntersuchung und zur Gesundheitsfürsorge lenken die Aufmerksamkeit insbesondere auf Infektionskrankheiten, psychische Belastungen und Traumata, Suizidrisiken, Selbstverletzung, Drogenabhängigkeit und Erfahrungen sexuellen Missbrauchs. Gegebenenfalls sind entsprechende Versorgung und Behandlung sicherzustellen. Einzel- bzw. Absonderungshaft ist bei Schwangeren, Frauen mit Kindern und stillenden Müttern nicht zulässig. Außerdem darf der Kontakt zur Familie nicht zum Zwecke der Disziplinierung verboten werden. Im Gegenteil sollen Besuche durch Familienangehörige und Kinder – mitsamt etwaiger Pflegepersonen – mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln gefördert werden. Ein besonderes Augenmerk gilt ferner der Ausbildung, den Aufstiegsmöglichkeiten und der Nichtdiskriminierung weiblicher Anstaltsbediensteter.

Im Abschnitt über weibliche Jugendstrafgefangene wird besonders betont, dass junge Frauen den gleichen Zugang zu Bildung und Berufsausbildung haben müssen wie männliche Jugendstrafgefangene (Nr. 37) und die Bereitstellung alters- und geschlechtsspezifischer Programme und Dienstleistungen (Nr. 38). Die Gesundheitsfürsorge für junge Schwangere soll jener für volljäh-

rige Frauen in nichts nachstehen und durch einen Facharzt sichergestellt werden.

Zusammengefasst durchziehen zwei Anliegen die *Bangkok Rules* wie ein „roter Faden“: Erstens gebührt Alternativen zur Inhaftierung stets der Vorzug – das gilt für Diversionsmaßnahmen, ambulante Sanktionen und die Vermeidung von Untersuchungshaft gleichermaßen (Nr. 57 ff.). Und zweitens muss der Justizvollzug im Falle unumgänglicher Inhaftierung sicherstellen, dass die geschlechtsspezifischen Bedürfnisse von inhaftierten Frauen, insbesondere von Schwangeren und Frauen mit Kindern, im Hinblick auf Behandlungsprogramme, Familienkontakt, Freizeitaktivitäten, Gesundheitsfürsorge, psychisches Wohlergehen und Unterstützung berücksichtigt werden. Außerdem ist der Frauenvollzug so offen wie irgend möglich auszugestalten – unter Einbeziehung von Hafturlaub, Hausarrest, offenem Vollzug, Reststrafenaussetzung, Übergangseinrichtungen und gemeindebezogenen Programmen (Nr. 45).

Bei der Formulierung von Standards für (Jugend-)Strafverfahren legt gegenwärtig allerdings Europa mehr Initiative an den Tag als die Vereinten Nationen, deren für Strafrecht und Kriminologie zuständiges Wiener Büro (United Office on Drugs and Crime, Vienna) sich ab Ende der 1990er Jahre verstärkt den Herausforderungen durch transnationale und globale Kriminalitätsphänomene (Drogen, organisierte Kriminalität, Korruption, Terrorismus) zugewandt hat. Die Empfehlungen des Europarats sind überwiegend jüngeren Datums, etwas konkreter und auch entschiedener. Die Konturen eines modernen Jugendkriminalrechts sollen deshalb nachfolgend, auch um Wiederholungen zu vermeiden, anhand der europäischen Empfehlungen nachgezeichnet werden. Es sei aber betont, dass sich die Vereinten Nationen und der Europarat insofern von den gleichen Vorstellungen und Zielen (Haftvermeidung, ambulante Maßnahmen, Diversion) leiten lassen.

c) Leitlinien eines menschenrechtsgemäßen Jugendkriminalrechts

Beim Europarat (Council of Europe) war 1987 die Empfehlung (87) 20 über die gesellschaftlichen Reaktionen auf Jugendkriminalität (on Social Reactions to Juvenile Delinquency) wie eine Initialzündung. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtbarkeit (1985) stellte sie bereits in der Präambel zwei Leitideen deutlich in den Vordergrund: Erstens sollte das Jugendkriminalrecht angesichts des Umstandes, dass sich junge Menschen noch in der Entwicklung befinden, auf die Ziele der Erziehung und gesellschaftlichen Wiedereingliederung ausgerich-

tet sein und deshalb so weit wie möglich auf die Inhaftierung von Minderjährigen verzichten. Zweitens mussten Minderjährigen dieselben Verfahrensrechte und -garantien zugute kommen wie Erwachsenen. Konsequenterweise dem Vorrang der Prävention vor der Repression folgend empfahl der Europarat seinen Mitgliedsstaaten, ihre Gesetzgebung und Justizpraxis daraufhin zu überprüfen, ob sie tatsächlich eine Politik verfolgten, die umfassend die gesellschaftliche Integration von jungen Menschen förderte. Insbesondere wurde den Mitgliedsstaaten nahe gelegt, für gefährdete Jugendliche spezielle Programme und Dienstleistungen anzubieten und dabei Schulen, Jugendorganisationen und Sportvereine mit einzubeziehen. Diversions- und Mediationsverfahren²⁶ sollten ausgebaut werden, um zu verhindern, dass Minderjährige mit den aus einem Strafverfahren folgenden schädlichen Konsequenzen belastet werden. Die Bedeutung spezieller Jugendgerichte wurde ebenso hervorgehoben wie die folgenden Grundsätze: Beschleunigung, Vermeidung von Untersuchungshaft, Trennung der Jugendlichen von Erwachsenen, Unschuldsvermutung sowie das Recht auf anwaltlichen und elterlichen Beistand. Schließlich sollten alle am Jugendstrafverfahren Beteiligten spezielle Aus- und Weiterbildung erhalten.

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

²⁶ Vgl. Empfehlung (99) 19 concerning Mediation in Penal Matters.

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

Die *Empfehlung (92) 16 über Europäische Regeln zu alternativen Sanktionen (on the European Rules on Community Sanctions and Measures)* verfolgte das Ziel, Freiheitsstrafen durch alternative Sanktionen zu ersetzen und negative Effekte der Inhaftierung zu vermeiden. Sie war zwar nicht speziell auf junge Menschen ausgerichtet, schloss diese aber in den Kreis der Adressaten alternativer Sanktionen ein. Durch diese sollte die Übernahme von Verantwortung durch den Täter gefördert werden, weil diese mehr als seine Isolierung den Interessen der Gesellschaft und der Opfer diene. Die Öffentlichkeit müsse in geeigneter Weise über Natur und Inhalt der Maßnahmen informiert werden, damit sie sie als adäquate Reaktionen auf strafrechtswidriges Verhalten verstehen und akzeptieren könne. Seit Mitte der 1990er-Jahre hat sich der Europarat besorgt gezeigt über den Anstieg der Gefängnispopulationen in Europa. Er hat sie u.a. auf die vermehrte Verhängung längerer Freiheitsstrafen durch die Gerichte zurückgeführt. Die daraus resultierende Überfüllung der Gefängnisse hat er kritisiert²⁷ und, mit dem Erreichten unzufrieden, energisch die Einführung und Umsetzung der alternativen Sanktionen angemahnt. Die *Empfehlung (2000) 22 über Verbesserungen bei der Umsetzung der Europäischen Regeln über alternative Sanktionen (on improving the implementation of the European rules on*

²⁷ Vgl. Europarat, *Empfehlung (99) 22 vom 30.9.1999 concerning prison overcrowding and prison population inflation.*

community sanctions and measures) aus dem Jahr 2000 war von dem Bestreben geprägt, den Stellenwert alternativer und ambulanter Sanktionen auszubauen und zugleich keine Einbußen bei der Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens hinzunehmen. Ihre Bedeutung ging allerdings darüber hinaus, denn unter der Überschrift „Setting up effective programmes and interventions“ wurden Kriterien von Behandlungsprogrammen aufgeführt, die nach neueren wissenschaftlichen Erkenntnissen am ehesten die Chance bieten, einen Rückfall des Täters zu verhindern („what-works-principles“).²⁸ Und schließlich nahm die Empfehlung die auch in Europa zunehmend punitiver werdenden Einstellungen in Politik und Öffentlichkeit zum Anlass, hinsichtlich ambulanter Maßnahmen energische Informationskampagnen anzuraten, um so die erforderliche öffentliche Unterstützung zu gewinnen.

Angesichts der aufgeheizten kriminalpolitischen Stimmungslage und der wachsenden Bereitschaft zu repressiveren Strafen und Maßnahmen in einigen Mitgliedsstaaten²⁹ unterzog der Europarat 2001 seine eigenen Empfehlungen einer Überprüfung. Nach Beratung durch internationale Experten hielt er jedoch an seinem Kurs besonnener Reaktionen und der weitgehenden Vermeidung von Inhaftierung fest. Die Folge dieser Überlegungen war die *Empfehlung (2003) 20 über neue Wege im Umgang mit Jugendkriminalität und die Rolle der Jugendgerichtsbarkeit (concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice)*. Ihre Bedeutung bezieht sie besonders aus dem Umstand, dass sie aus einer bewussten Richtungsentscheidung hervorgegangen ist. Die Präambel hebt als Ausgangspunkt hervor, dass das herkömmliche System der Strafrechtspflege als solches keine angemessenen Lösungen für die Behandlung jugendlicher Straftäter bieten könne, deren erzieherische und soziale Bedürfnisse sich von denen der Erwachsenen unterscheiden. Als Hauptziele der Jugendgerichtsbarkeit werden die Verhütung von Tatbegehung und Rückfall, die Resozialisierung und Wiedereingliederung von Straftätern und

²⁸ Siehe vor allem No. 23, wo kognitiv-behaviorale Methoden hervorgehoben werden. Zum Stand der Forschung s. *Lösel/Bender*, Konzepte, Ergebnisse und Perspektiven der Behandlung von Straftätern, in: *Forum Strafvollzug* 2018, S. 48 ff.; *MacKenzie/Farrington*, Preventing future offending of delinquents and offenders: What have we learned from experiments and meta-analyses? in: *Journal of Experimental Criminology* 2015, S. 565 ff.

²⁹ Vgl. *Horsfield*, Jugendkriminalpolitik in England und Wales: zwischen neuer Bestrafungslust und präventivem Interventionsrecht, in: *Neue Kriminalpolitik* 2006, S. 42 ff.; *Herz*, England/Wales, in: *Albrecht/Kilchling* (Hrsg.), *Jugendstrafrecht in Europa*, 2002, S. 81 ff.

die Berücksichtigung von Opferinteressen (Nr. 1) genannt. Die Behandlung jugendlicher Straftäter sollte sich dabei so weit wie möglich auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen (Nr. 5) und das Spektrum alternativer Maßnahmen zur formellen Strafverfolgung sollte weiter entwickelt werden (Nr. 7). Hervorzuheben ist, dass dieser Appell zum Ausbau innovativer ambulanter Sanktionen explizit auch im Hinblick auf schwere, gewaltsame oder wiederholte Straftaten Jugendlicher erfolgt (Nr. 8). Mithin ist klargestellt, dass der Europarat auch diese problematische Gruppe nicht von den Alternativen zur Inhaftierung ausgeschlossen sehen möchte. Im Gegensatz zu in Deutschland erhobenen Forderungen steht auch Nr. 11 der Empfehlungen, wonach es, um der Verlängerung der Übergangszeit zum Erwachsenenalter Rechnung zu tragen, möglich sein soll, dass junge Erwachsene unter 21 Jahren wie Jugendliche behandelt werden und die gleichen Maßnahmen auf sie angewandt werden, wenn der Richter der Meinung ist, dass sie noch nicht so reif und verantwortlich sind wie Erwachsene. Hier verteidigt der Europarat den Regelungsgehalt des hiezulande von einigen angefeindeten § 105 JGG!³⁰ Mit deutlichen Worten wendet er sich auch gegen die sog. apokryphen Haftgründe und gegen den „short sharp shock“, wenn es in Nr. 17 der Empfehlungen heißt: „Nach Möglichkeit sollten für jugendliche Tatverdächtige alternative Lösungen zur Untersuchungshaft gewählt werden, wie beispielsweise die Unterbringung bei Angehörigen, in Pflegefamilien oder andere Formen betreuter Unterbringung. Die Untersuchungshaft sollte nie als Sanktion oder eine Form der Einschüchterung oder als Ersatz für Maßnahmen zum Schutz von Kindern oder hinsichtlich der psychischen Gesundheit benutzt werden.“

Im Ergebnis stemmt sich der Europarat also gegen die Forderungen nach Verschärfung des Jugendstrafrechts. Einen realistischen Blick auf die Funktionsbedingungen moderner Kriminalpolitik beweist er dadurch, dass er schließlich, um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu gewinnen, „Strategien zur

³⁰ Siehe auch Nr. 3.3 der UN-Mindestgrundsätze für die Jugendgerichtsbarkeit von 1985. Das UN Model Law on Juvenile Justice schlägt in Art. 2.2.-3 zumindest eine Sonderregelung für Heranwachsende („young adults“) vor, s. *Höynck/Neubacher/Schüler-Springorum*, Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht, 2001, S. 112, wenn auch nur im Sinne eines obligatorischen Strafmilderungsgrunds. Zum Model Law on Juvenile Justice s. *Dünkel*, Internationale Perspektiven des Jugendstrafrechts – Das „Model Law on Juvenile Justice“, in: Safferling/Kett-Straub/Jäger/Kudlich, Festschrift für Streng, 2017, S. 417 ff.

Aufklärung über Jugenddelinquenz“ einfordert, die „ein weites Spektrum von Verbreitungswegen, darunter Fernsehen und Internet“, umfassen (Nr. 25).

2017 wurde die Empfehlung von 1992 über *Europäische Regeln zu alternativen Sanktionen (on the European Rules on Community Sanctions and Measures)* durch die gleichnamige Empfehlung (2017) 3 abgelöst. In der Präambel wird das Ziel bekräftigt, negative Effekte von Inhaftierung zu vermeiden und diese nur als allerletztes Mittel einzusetzen (*be used only as a measure of last resort*). Die bemerkenswerte Begründung für diese Strategie, die den Regierungen aller Mitgliedsstaaten ans Herz gelegt wird, enthält Grundsatz Nr. 1: Danach könnten alternative Sanktionen (gemeint sind u.a. Strafaussetzungen zur Bewährung, gemeinnützige Arbeit Täter-Opfer-Ausgleich sowie Weisungen bzw. Auflagen) wirksame Überwachung, Anleitung und Unterstützung gewährleisten, ohne auf das Mittel der Inhaftierung zurückgreifen zu müssen. Sie würden damit die Aussichten auf soziale Inklusion verbessern, die üblicherweise eine Voraussetzung für den Ausstieg aus einer kriminellen Lebensweise sei. Bei der Festsetzung und Durchführung von alternativen Sanktionen seien individuelle Besonderheiten zu berücksichtigen, was jedoch nicht zur Diskriminierung führen dürfe, etwa aufgrund von Merkmalen wie Abstammung, Nationalität, Geschlecht, Alter, Behinderung, sexuelle Orientierung, Religion, politische Meinung, ökonomischer bzw. sozialer Status oder körperliche bzw. geistige Verfassung (Nr. 6). Wiedergutmachung durch den Täter ist diesen Grundsätzen zufolge zu fördern, sei es gegenüber dem Opfer oder sei es als symbolische Wiedergutmachung (Nr. 10). Mit Ausnahme der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug solle das Gesetz für den Fall der Nichtbefolgung keine automatische Umwandlung einer Sanktion, Weisung oder Auflage in eine Inhaftierung vorsehen (Nr. 12). Weisungen und Auflagen müssten im Gesetz geregelt und hinreichend bestimmt sein. Vor allem solle das Gesetz nicht freiheitsentziehende Sanktionen oder Maßnahmen als angemessene Reaktion auf Straftaten vorsehen (Nr. 18) und sie auch im Falle ernsthafter und wiederholter Verstöße nicht von vornherein ausschließen. Beschuldigte bzw. Verurteilte haben danach außerdem das Recht, die Auferlegung von alternativen Sanktionen, Weisungen oder Auflagen gerichtlich überprüfen zu lassen (Nr. 25). Alle Maßnahmen seien so sinnvoll wie möglich auszugestalten; sie sollten das Verantwortungsbewusstsein der Täter wie auch ihre persönliche und soziale Entwicklung fördern (Nr. 27). In Übereinstimmung mit den *European Probation Rules – Empfehlung (2010) 1* – wird die Bedeutung einer professionellen Arbeitsbeziehung zwischen Bewährungshilfe bzw. überwachender Stelle sowie dem Sanktionierten hervorgehoben (Nr. 31). Die unmittelbaren

Kosten der durchgeführten Maßnahme sollten regelmäßig nicht durch den Täter getragen werden (Nr. 36), und die Sanktionen bzw. Maßnahmen sollten auf einer Vielzahl von Methoden beruhen (Nr. 38). Maßnahmen dürften nicht der Erzielung von Gewinn dienen (Nr. 40). Schließlich seien Arbeitsschutzbestimmungen zu beachten und die Täter während der Maßnahme gegen Unfall- und Haftpflichttrisiken zu versichern (Nr. 41). Einen wichtigen Grundsatz statuiert auch Nr. 56, wonach eine Maßnahme nach gründlicher Abwägung nur auferlegt werden soll, wenn zu erwarten ist, dass der Beschuldigte kooperieren wird. Im Übrigen enthalten die Regelungen u.a. zum Teil recht detaillierte Vorgaben zur Aktenführung, zum Datenschutz und zur Vertraulichkeit, ferner zu Organisation, Arbeitsweise und Personal der durchführenden Stellen, worauf hier nicht näher eingegangen werden soll. Praktisch sehr bedeutsam ist allerdings der Grundsatz, dass die durchführenden Stellen angemessene finanzielle Mittel von der öffentlichen Hand erhalten (Nr. 90). Außerdem sei einschlägige wissenschaftliche Forschung zu fördern (Nr. 98 ff.).

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

d) Die Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen

Der eingeschlagene Kurs wurde durch die Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen (European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures) bekräftigt. Die Empfehlung (2008) II schließt eine Lücke, weil sie sich zum einen speziell auf Jugendliche bezieht (was bei den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen und

den Regeln zu ambulanten Sanktionen von 1992 und 2017 nicht der Fall ist³¹) und weil sie zum anderen die Empfehlung über neue Wege im Umgang mit Jugendkriminalität und die Rolle der Jugendgerichtsbarkeit komplettiert, die die Freiheitsentziehung bei Jugendlichen ausgespart hatte. In diesem Sinne kommt den Empfehlungen, die jegliche Form der Freiheitsentziehung im Visier haben, der gleiche Stellenwert zu wie auf UN-Ebene den Mindestgrundsätze zum Schutz inhaftierter Jugendlicher (UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty).³²

Für die Verhängung und den Vollzug von Sanktionen geben sie als „Basic Principles“ gesellschaftliche Wiedereingliederung, Erziehung („education“) und Rückfallverhütung vor (Nr. 2), also Spezialprävention. Das liegt auf der Linie bisheriger Standards und auch des deutschen Jugendkriminalrechts (s. § 2 Abs. 1 JGG)³³. Freiheitsentzug darf nur als letztes Mittel und nur in geringstmöglichem Umfang eingesetzt werden; Untersuchungshaft ist zu vermeiden (Nr. 10), sog. apokryphe Haftgründe bleiben ausgeschlossen. Mediation und Wiedergutmachungsleistungen sind in allen Verfahrensstadien zu fördern (Nr. 12). Das Gleiche gilt für ein möglichst breites Spektrum an ambulanten Maßnahmen, von denen jene zu bevorzugen sind, die eine erzieherische Wirkung versprechen (Nr. 23.1 und 23.2). Bemerkenswert ist besonders, dass Heranwachsende rechtlich wie Jugendliche behandelt werden können („may, where appropriate, be regarded as juveniles and dealt with accordingly“, Nr. 17). Insofern wird eine Vorgabe der Empfehlung von 2003 erneuert. Die detaillierten Regeln zum Vollzug von freiheitsentziehenden Maßnahmen können hier auch nicht annähernd wiedergegeben werden. Zwei Vorgaben verdienen aber auch aus deutscher Sicht besondere Hervorhebung. Zum einen müssen Jugendliche ermuntert werden („shall be encouraged“, Nr. 50.2), an Behandlungsmaßnahmen teilzunehmen. Es handelt sich um eine Wortwahl, die eine Verwechslung mit der umstrittenen Mitwirkungspflicht einiger Landesgesetze zum Ju-

³¹ Gleichwohl bleiben diese anwendbar, wenn es zum Besten des Jugendlichen ist, so die Präambel der Grundsätze, s. *Council of Europe/European Committee on Crime Problems (CDPC), Draft Recommendation on the European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures, Doc. CDPC (2008) 17 – Addendum I.*

³² *Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit*, Europäische Mindeststandards und Empfehlungen als Orientierungspunkte für die Gesetzgebung und Praxis, in: Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), *Jugendstrafvollzug in Deutschland*, 2007, S. 118.

³³ Zur Neufassung *Dünkel*, Rechtsschutz im Jugendstrafvollzug – Anmerkungen zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes vom 13.12.2007, in: *Neue Kriminalpolitik* 2008, S. 2 ff.

gendstrafvollzug in Deutschland ausschließt und also zweifellos programmatischen Charakter hat. Zum anderen hat der Grundsatz der Einzelunterbringung über Nacht, wie schon bei den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen 2006, seinen Weg in die Empfehlungen gefunden (Nr. 63.2). Wichtige und bekannte Anliegen des Europarates greifen die Empfehlungen schließlich auf, indem sie fordern, dass jugendkriminalrechtliche Sanktionen an wissenschaftlichen Forschungsbefunden zu messen und auf der Basis wissenschaftlicher Evaluation weiterzuentwickeln sind (Nr. 135). Zum besseren Verständnis seien Medien und Öffentlichkeit über die Ziele dieser Sanktionen wie auch über die Arbeit derer, die sie umsetzen, zu unterrichten (Nr. 139.2).

Der Europarat setzt damit eindrucksvolle Signale! Es ist nicht zu übersehen, dass sich seine Empfehlungen in der Tat „stark an der menschenrechtlichen Tradition früherer Regelwerke des Europarats und der Vereinten Nationen anlehnen“³⁴ und diese fortführen.

3 Die EU-Richtlinie 2016/800

Die Richtlinie (EU) 2016/800³⁵ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind³⁶, verdient trotz ihres bürokratisch-sperrigen Namens größte Aufmerksamkeit. Sie führt die Europäische Union – nicht zu verwechseln mit dem Europarat! – nämlich in den Kreis internationaler Organisationen ein, die auf dem Feld des Jugendkriminalrechts Leitlinien entwickeln bzw. Vorgaben machen. Genau betrachtet weist die Europäische Union sogar Züge einer supranationalen Organisation auf, weil ihre Mitgliedsstaaten Souveränitätsrechte abgegeben haben. Das gilt

³⁴ *Dinkel/Baechtold/van Zyl Smit*, Europäische Mindeststandards und Empfehlungen als Orientierungspunkte für die Gesetzgebung und Praxis, in: Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), *Jugendstrafvollzug in Deutschland*, 2007, S. 137.

³⁵ Das Gesetz zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren wurde am 16.12.2019 im Bundesgesetzblatt verkündet (BGBl. I S. 2146) und trat damit in seinen wesentlichen Teilen am 17.12.2019 in Kraft. Die Regelungen zur audiovisuellen Aufzeichnung von Beschuldigtenvernehmungen in der Strafprozessordnung und die Verweisung in § 70c Jugendgerichtsgesetz traten zum 1.1.2020 in Kraft.

³⁶ Dokumentiert in Heft 2/2016 der Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, S. 193 ff. sowie unter: <http://www.dvjj.de/resolution-zur-eurichtlinie/materialien> (Ab-ruf: 5.9.2018).

etwa für die Rechtssetzung. Und so darf die Bezeichnung „Richtlinie“, die üblicherweise als Instrument der Harmonisierung des Rechts in den Mitgliedsstaaten dient, nicht darüber hinwegtäuschen, dass ihre Vorgaben – anders als die Standards der Vereinten Nationen und des Europarats – eine unmittelbare Rechtswirkung entfalten. Die Mitgliedsstaaten der EU müssen die Richtlinie nämlich innerhalb von drei Jahren in nationales Recht umsetzen (Art. 24). Hierbei genießen sie einen gewissen Handlungsspielraum, aber die Festsetzungen selbst dürfen sie nicht ignorieren. Schon deswegen wird die Richtlinie deutliche Spuren auch im deutschen Jugendstrafrecht hinterlassen. Dabei weckt sie durchaus zwiespältige Empfindungen: Einerseits wird sie zu wichtigen Verbesserungen des deutschen JGG führen, die wissenschaftliche Kritik alleine nicht ermöglicht hätte. Andererseits gehen die Regelungsvorgaben teilweise recht weit, so dass man sich fragen kann, welche Auswirkungen die Harmonisierungsanstrengung auf die Entwicklung gewachsener Rechtssysteme in 28 Mitgliedsstaaten haben mag. Freilich wurden im Laufe der Verhandlungen Zugeständnisse gemacht, die den nationalen Gesetzgebern dort Spielräume belassen, wo „die Umstände des Falles“ und das vorrangig zu berücksichtigende „Kindeswohl“ es zulassen (s. z.B. Art. 6 Abs. 6, Art. 7 Abs. 9, Art. 9 Abs. 1).

Aufgrund der großen Regelungstiefe dieser Richtlinie und weil dazu auch von jenen, die den Entstehungsprozess aus der Nähe verfolgt haben, viel Wissenswertes geschrieben worden³⁷, sollen im Folgenden nur die wichtigsten Inhalte und Regelungsbereiche angesprochen werden. Außerdem soll dem Gesetzgebungsverfahren zur Richtlinienumsetzung nicht vorgegriffen werden. Dieses war zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags im Juli 2018 noch nicht abgeschlossen und es zeichnet sich ab, dass das auch zum 11. Juni 2019 nicht der Fall sein wird. In Berlin liegen zwei Referentenentwürfe vor, die sich zum einen mit der Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren und zum anderen mit der Neuregelung des Rechts der

³⁷ Vgl. *Sommerfeld*, Was kommt auf den deutschen Gesetzgeber, die Landesjustizverwaltungen und die Justizpraxis zu? – EU-Richtlinie über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind, in: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.), Berliner Symposium zum Jugendkriminalrecht und seiner Praxis, 2017, S. 63-88; s. auch *Sommerfeld*, ZJJ 2/2017, S. 165 ff. sowie die Beiträge von *Drenkhahn*, *Franzen*, *Gebauer*, *Höynck* und *Pieplow* im entsprechenden Themenheft 3/2015 der Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe.

notwendigen Verteidigung befassen.³⁸ Es steht ferner zu erwarten, dass die Änderungsarbeiten am JGG auch genutzt werden könnten, um den Begriff der „schädlichen Neigungen“ als Tatbestandsvoraussetzung der Jugendstrafe zu ersetzen. Dieser steht seit langem in der Kritik³⁹; in den vergangenen Jahren hat selbst die Justizministerkonferenz wiederholt ihren Willen bekräftigt, zu einer Neufassung zu gelangen. Im Zuge des fälligen Aggiornamento könnte es schließlich zu einer Überarbeitung von § 55 JGG kommen, dessen Rechtswegbeschränkung ebenfalls als nicht mehr zeitgemäß gilt.⁴⁰

Zu Beginn der 27 Artikel, die selbst überwiegend in mehrere Absätze untergliedert sind, wird in Übereinstimmung mit dem internationalen Sprachgebrauch unter „Kind“ eine Person im Alter von unter 18 Jahren verstanden. Der Anwendungsbereich ist auf Strafverfahren und dort bis zur endgültigen Klärung der Frage begrenzt, ob der Verdächtige oder die beschuldigte Person eine Straftat begangen hat (Art. 2 Abs. 1). Mit Ausnahme des Verfahrens zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls bleiben vollstreckungs- und vollzugsrechtliche Fragen ausgeklammert. An prominenter Stelle der Richtlinie ist zunächst von einem Recht des Kindes auf Unterrichtung der Eltern („einem Träger der elterlichen Verantwortung“, Art. 5) die Rede. Hierbei handelt es sich ausdrücklich um ein eigenes Recht des Kindes, welches durch zahlreiche Auskunfts- bzw. Informationsrechte flankiert wird, denen die Behörden genügen müssen (Art. 4). Ebenso bedeutsam wie praktisch folgenreich ist das Recht des Kindes auf unverzügliche Unterstützung durch einen Rechtsbeistand (Art. 6). Insofern haben die Mitgliedsstaaten sicherzustellen, dass diese Unterstützung spätestens vor der Befragung durch Polizei oder andere Strafverfolgungs- oder Justizbehörden, ab der Durchführung von Ermittlungshandlungen, nach Entzug der Freiheit bzw. Ladung vor ein Strafgericht erfolgt. Zur Unterstützung

³⁸ Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren (https://www.bmfv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Staerkung_Verfahrensrechte_Beschuldigter_Jugendstrafverfahren.html); Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der notwendigen Verteidigung (https://www.bmfv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/notwendige_Verteidigung.html), Abruf 5.6.2019. Es finden sich dort auch Stellungnahmen von Verbänden.

³⁹ Vgl. *Dünkel*, Zur Schädlichkeit von „schädlichen Neigungen“, in: *Neue Kriminalpolitik* 1989, Heft 4, S. 34 ff.; *Walter/Wilms*, Künftige Voraussetzungen für die Verhängung der Jugendstrafe: Was kommt nach einem Wegfall der „schädlichen Neigungen“, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 2007, S. 1 ff.

⁴⁰ Vgl. *Ostendorf*, § 55 Abs. 1 JGG – rechtsstaatswidrig und dementsprechend reformbedürftig, in: *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe* 2016, S. 120 ff.

zählt auch, dass der Rechtsbeistand „effektiv“ an der Befragung teilnehmen kann. Ist kein Rechtsbeistand anwesend, muss die Befragung bzw. Ermittlungshandlung verschoben werden. Eine Einschränkung erfährt Art. 6 durch seinen Abs. 6, wonach von der Verpflichtung abgewichen werden kann, wenn die Unterstützung durch einen Rechtsbeistand unter Berücksichtigung der Umstände des Falles nicht verhältnismäßig ist, wobei der Schwere der mutmaßlichen Straftat, der Komplexität des Falles und der Maßnahmen, die in Bezug auf eine solche Straftat ergriffen werden können, Rechnung zu tragen ist. Diese „Bagatellklausel“ dürfte bei der Umsetzung in nationales Recht vor allem im Hinblick auf die Einstellung von Strafverfahren im Wege der Diversion zum Tragen kommen.

Kinder haben ferner ein Recht auf individuelle Begutachtung. Dabei „wird insbesondere der Persönlichkeit und dem Reifegrad des Kindes, dem wirtschaftlichen, sozialen und familiären Hintergrund des Kindes und möglichen spezifischen Schutzbedürftigkeiten des Kindes Rechnung getragen“ (Art. 7 Abs. 2). Damit ist die Jugendgerichtshilfe (s. § 38 JGG) bzw. Jugendhilfe in Strafsachen angesprochen, deren Begutachtung „in der frühestmöglichen geeigneten Phase des Verfahrens“, d.h. im Regelfall jedenfalls „vor Anklageerhebung“ erfolgen soll (Art. 7 Abs. 5). Des Weiteren besteht die Richtlinie auf einer medizinischen Untersuchung bei Freiheitsentziehung (Art. 8) und sieht die audiovisuelle Aufzeichnung der von der Polizei oder einer anderen Strafverfolgungsbehörde durchgeführten Befragungen vor (Art. 9). Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kann hiervon abgesehen werden, wenn etwa ein Rechtsbeistand zugegen ist. Trotz einiger Vorzüge fristet die audiovisuelle Aufzeichnung einer Beschuldigtenbefragung hierzulande immer noch ein Schattendasein.⁴¹ Mit den Vorgaben, den Freiheitsentzug „in jeder Phase des Verfahrens auf den kürzesten angemessenen Zeitraum“ zu begrenzen und ihn „nur als letztes Mittel“ einzusetzen (Art. 10) bzw. „nach Möglichkeit auf Maßnahmen zurückzugreifen, die eine Alternative zur Haft darstellen“ (Art. 11), macht sich die Europäische Union wohlbekannte Zielvorstellungen der Vereinten Nationen und des Europarats zu eigen, wobei die Übereinstimmungen bis in den Wortlaut hineinreichen. Strafverfahren, an den Minderjährige beteiligt sind, sollen überdies „mit Vorrang und mit der gebotenen Sorgfalt bearbeitet

⁴¹ Obwohl in Nr. 3.6.15 der Polizeidienstvorschrift 382 (Bearbeitung von Jugendsachen) von 1995 eine Einzelfallprüfung vorgesehen ist; zum Ganzen *Neubacher/Bachmann*, Audiovisuelle Aufzeichnung von Vernehmungen junger Beschuldigter, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2017, S. 140 ff.

werden“ (Art. 13). Schließlich fordert Art. 19, dass Kindern bei jeder Verletzung ihrer Rechte nach der Richtlinie ein wirksamer Rechtsbehelf zusteht, während Art. 20 Maßnahmen der Schulung und Weiterbildung fordert, insbesondere für Richter und Staatsanwälte.

4 Rechtliche Verbindlichkeit von Standards

Mit der nach Unionsrecht obligatorischen Umsetzung von Richtlinien der EU haben wir uns mit einer Sonderform der Harmonisierung von Recht durch internationale Vorgaben befasst. Bei den internationalen Standards der Vereinten Nationen und des Europarats zum Jugendkriminalrecht liegen die Dinge anders. Hier gibt es im Grundsatz nur zwei Kategorien von Recht: auf völkerrechtlichen Verträgen beruhende verbindliche Vorgaben und prinzipiell unverbindliche Empfehlungen bzw. Grundsätze, die vielleicht später einmal in einem echten Vertrag geregelt werden. Empfehlungen des Europarats sind also, wie Grundsätze, Regeln und Richtlinien der Vereinten Nationen auch, per definitionem kein zwingendes bindendes Recht. Aber sind sie als bloße Standards völlig unverbindlich? Die Antwort hierauf ist: Nein. Denn ungeachtet der rechtspolitischen Wirkung, dass bei Unterschreiten von Standards Rechtfertigungszwänge ausgelöst werden, können Standards auch Rechtswirkungen entfalten, dann nämlich, wenn sie am zwingenden Charakter „harten“ Rechts teilhaben, das sie konkretisieren. Wir werden diesem Zusammenspiel gleich begegnen; doch zuvor wenden wir uns den wichtigsten Dokumenten auf dem Gebiet des Schutzes von Menschenrechten zu.

Hier sind vor allem die *Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* von 1950 und der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* von 1966 zu nennen. Es handelt sich in beiden Fällen um völkerrechtliche Verträge, denen die gesetzgebenden Körperschaften in Deutschland zugestimmt (Art. 59 Abs. 2 GG) und ihnen damit Gesetzesrang verliehen haben. Infolge der Transformation in innerstaatliches Recht stehen die Normen mindestens im Range einfachen Bundesrechts.⁴² Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte mit Sitz in Straßburg sind deshalb für die Bundesrepublik Deutschland bindend, wenn diese am Verfah-

⁴² Vgl. *Ruffert*, Die Europäische Menschenrechtskonvention und innerstaatliches Recht, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 2007, S. 245, 246; *Gollwitzer*, Menschenrechte im Strafverfahren, MRK und IPBPR, 2005, S. 107, III, 114 ff.

ren beteiligt war. In der Vergangenheit ist es wiederholt, auch in Bezug auf das Strafrecht und den Strafvollzug, dazu gekommen, dass Deutschland in Straßburg unterlegen war. Wichtige Entscheidungen betrafen etwa die (konventionswidrige) rückwirkende Verlängerung von Sicherungsverwahrung⁴³ und die Substitutionsbehandlung von Inhaftierten mit Methadon⁴⁴. Der Abbruch der Methadonversorgung eines bereits in Behandlung befindlichen Gefangenen durch die Inhaftierung verletzt demnach – je nach Umständen – Art. 3 EMRK. Dieser schreibt vor, dass niemand unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden darf. Einen Verstoß hat der EGMR auch im Falle eines Gefangenen festgestellt, der im hessischen Strafvollzug mehrere Tage lang unbedeckt in einem besonders gesicherten Haftraum festgehalten wurde, obwohl zur Suizidprävention das Aushändigen reißfester Kleidung ein milderer Mittel gewesen wäre.⁴⁵

Große Bedeutung haben auch das *UN-Abkommen über die Rechte des Kindes* von 1989, das *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe* von 1984⁴⁶ sowie das *Europäische Abkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe* von 1987.⁴⁷ Mit letzterem wurde ein Ausschuss (*European Committee for the Prevention of Torture*)⁴⁸ ins Leben gerufen, der berechtigt ist, zu jeder Zeit Stätten von Freiheitsentzug aufzusuchen und sie auf die Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Konvention zu überprüfen. Über diese Inspektionsreisen werden Berichte erstellt und veröffentlicht. Die Vereinten Nationen haben einen vergleichbaren Präventionsmechanismus vorgesehen; Deutschland hat 2008 in Umsetzung eines ent-

⁴³ EGMR, Urt. v. 17.12.2009 (Az. 19359/04 – M./Deutschland), abgedruckt z.B. in: Europäische Grundrechte-Zeitung 2010, 25; Neue Juristische Wochenschrift 2010, 2495; Neue Zeitschrift für Strafrecht 2010, 263.

⁴⁴ EGMR, Urt. v. 1.9.2016 (Az. 62303/13 – Wenner/Deutschland), s. Europäische Grundrechte-Zeitung 2017, 260.

⁴⁵ EGMR, Urt. v. 7.7.2011 (Az. 20999/05 – Hellig/Deutschland) m. Anm. Pohlreich, Juristen-Zeitung 2011, 1061; Bachmann/Goeck, Neue Justiz 2012, 409; Überblick über die vollzugsrelevante Rechtsprechung des EGMR bei Pohlreich, Neue Zeitschrift für Strafrecht 2011, 560 ff.

⁴⁶ BGBl. 1990 II S. 246.

⁴⁷ BGBl. 1989 II S. 946.

⁴⁸ Siehe <http://www.cpt.coe.int> (Abruf 11.09.2018); Cernko, Die Umsetzung der CPT-Empfehlungen im deutschen Strafvollzug, 2014.

sprechenden Fakultativprotokolls die „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter“ in Wiesbaden geschaffen.⁴⁹

Der „springende Punkt“ ist nun: Es sind diese Rechtsschutzverfahren der völkerrechtlichen Abkommen, über die internationale Standards in zunehmendem Maße Wirksamkeit entfaltet haben. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bezieht sich bei der Auslegung von Art. 3 EMRK ebenso auf sie wie der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes bei Überprüfungen anhand der gleichnamigen Konvention.⁵⁰ Vor allem aber ist es der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter, der bei seiner Tätigkeit insbesondere die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze im Auge hat, weil sie menschenrechtliche Vorgaben konkretisieren und überprüfbar machen.⁵¹ Abgesehen davon haben die Gerichte auf nationaler Ebene, hierin stimmen Literatur und Rechtsprechung seit langem überein, dieses „soft law“ bei der Auslegung des Strafvollzugsrechts heranzuziehen.⁵² So hat etwa im Februar 2008 das Kammergericht Berlin sowohl auf die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze als auch auf die Äußerungen des Europäischen Anti-Folterausschusses verwiesen, als es um die Frage ging, welche Mindestgröße ein mit einer abgetrennten Nasszelle versehener Haftraum aufweisen muss.⁵³ Und das Bundesverfassungsgericht hat sich 2006 ebenfalls auf internationale Standards – zum Jugendkriminalrecht – bezogen, als es über die Verfassungswidrigkeit des Jugendstrafvollzugs

⁴⁹ Siehe <http://www.antifolterstelle.de> (Abruf 11.09.2018).

⁵⁰ Siehe die Recommendation on the Administration of Juvenile Justice (Doc. CRC/C/90, 22nd Session, September 1999) sowie *Committee on the Rights of the Child*, General Comment No. 10 (2007): Children's rights in juvenile justice (Doc. CRC/C/GC/10 vom 25 April 2007).

⁵¹ Siehe *Feest*, Europäische Maßstäbe für den Justizvollzug, in: *Zeitschrift für Strafvollzug* 2006, S. 259; *Lettau*, Funktion und Tätigkeit des Antifolterkomitees des Europarates, in: *Zeitschrift für Strafvollzug* 2002, S. 195 ff.

⁵² Vgl. OLG Frankfurt a.M. *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 1986, 27; OLG Celle bei *Bungert*, *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 1990, S. 379 sowie *Walter*, *Strafvollzug*, 2. Aufl. 1999, Rn. 356; *Stenger*, Gegebener und gebotener Einfluß der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Rechtsprechung der bundesdeutschen Strafgerichte, 1991; *Neubacher*, Eine bislang kaum beachtete Perspektive: die Auslegung des Strafvollzugsgesetzes im Lichte der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen, in: *Zeitschrift für Strafvollzug* 2001, S. 212 ff.

⁵³ KG Berlin, Beschluss vom 29.2.2008, 2 Ws 529/08 (juris), Rn. 25 m.w.N.; demnach darf die Bodenfläche einer Einzelzelle 6 qm, bei Mehrfachbelegung 4 qm pro Gefangenen nicht unterschreiten.

zu entscheiden hatte.⁵⁴ Wir sehen also: Auch ohne direkte verbindliche Rechtswirkung sind die internationalen Standards keineswegs unverbindlich. Sie entfalten ihre mittelbare Wirkung politisch-moralisch und über Rechtsnormen des nationalen und internationalen Rechts. Eine ebenso einprägsame wie treffende Umschreibung ihrer Wirkung ist zwei schweizerischen Kommentatoren der Strafvollzugsgrundsätze gelungen. Demzufolge lässt sich die rechtliche Wirkung mit der „gegenseitigen Beeinflussung eines politisch verbindlichen Katalogs und seiner Anwendung in der Praxis zur Konkretisierung bindender Menschenrechte erklären. Sie werden daher heute allgemein als Ausdruck eines gemeineuropäischen Rechtsbewusstseins und damit als Orientierungsrahmen und Maßstab für einen menschenrechtskonformen Haftvollzug eingestuft. In diesem Sinn stellen sie eine Übersetzungshilfe für die Anwendung der Menschenrechte im spezifischen Umfeld von Haftsituationen dar.“⁵⁵

5 Bedeutung von Standards auf nationaler Ebene

Nicht jeder Staat geht so weit wie Litauen, das vor Jahren schon Teile der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze kurzer Hand wörtlich übernahm.⁵⁶ Es ist aber nicht zu übersehen, dass die internationalen Standards bei der Gestaltung des Jugendkriminalrechts einschließlich der Regelungen zum Freiheitsentzug eine immer größere Rolle spielen.⁵⁷ In Deutschland scheint man bisher jenen Standards, die den Justizvollzug an jungen Menschen betreffen, eine größere Aufmerksamkeit geschenkt zu haben als jenen, die das Jugendstrafverfahren betreffen. Das liegt gewiss an der eingangs erwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Jugendstrafvollzug aus dem Jahr 2006. Aber

⁵⁴ Siehe oben, Fußnote 4.

⁵⁵ *Künzli/Achermann*, Mindestgrundsätze schützen Menschenrechte, in: Bundesamt für Justiz, Informationen zum Straf- und Maßregelvollzug, info bulletin 2/2007, S. 5-7.

⁵⁶ *Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit*, in: Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), Jugendstrafvollzug in Deutschland, 2007, S. 115 unter Hinweis auf *Sakalauskas*, Strafvollzug in Litauen, 2006.

⁵⁷ Überblick bei *Pruin*, Die Implementierung internationaler Jugendstrafrechtsstandards in die Rechtssysteme Europas in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2011, S. 127 ff.; s. auch *Neubacher*, Internationale Menschenrechtsstandards zum Jugendkriminalrecht – Quellen, Inhalte, Relevanz, in: BMJ (Hrsg.), Das Jugendkriminalrecht vor neuen Herausforderungen? Jenaer Symposium, 2009, S. 286 ff.

könnte es vielleicht auch an einer übergroßen Selbstzufriedenheit mit dem JGG liegen? Dort scheint auf den ersten Blick alles in Ordnung zu sein: Großzügiger Einsatz von Diversion, Regelungen zur U-Haftvermeidung, ambulante Maßnahmen im Katalog möglicher Sanktionen. Das liegt ganz auf der Linie der internationalen Standards, Diversion und Haftvermeidung zu begünstigen. Aber in der Praxis (und teils auch im Gesetz) gibt es Problemfelder, z.B. die sog. Beugearreste, die Verteidigung in Jugendstrafsachen, die Mitwirkung der Jugendgerichtshilfe (Jugendhilfe in Strafsachen) und der beklagenswerte Stand der jugendstrafrechtsspezifischen Ausbildung von Jugendrichtern und -staatsanwälten⁵⁸. An manchen dieser Stellen legt die EU-Richtlinie 2016/800 „den Finger in die Wunde“ und so wird es trotz einiger Vorbehalte auf Seiten der Politik im Rahmen des Umsetzungsprozesses zu Veränderungen kommen müssen, die nicht nur marginal sein können.

Dieser durch die internationalen Impulse ausgelöste Prozess steht indes in einem merkwürdigen Kontrast zur Jugendkriminalpolitik der letzten Jahre. Mit dem sog. Warnschussarrest (§ 16a JGG) wurde 2013 das zuvor geltende Kopplungsverbot (hinsichtlich der Verbindung mehrerer freiheitsentziehender Sanktionen) aufgehoben und eine (zusätzliche) Möglichkeit der Inhaftierung neben einer zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe geschaffen. Inzwischen vorliegende Ergebnisse einer wissenschaftlichen Evaluierung zeigen, dass das neue Instrument „zur Erweiterung des jugendgerichtlichen Handlungsspielraums“⁵⁹ regional höchst unterschiedlich angenommen wird und dass die Praxis die gesetzlichen Begründungsanforderungen und Begrenzungen nicht nur in Einzelfällen missachtet.⁶⁰ Es drängt sich daher die Frage auf, ob eine solche Praxis des Jugendkriminalrechts noch mit der Vorgabe der internationalen Standards vereinbar ist, die Inhaftierung junger Straftäter auf das absolut unumgängliche Maß zu begrenzen und Haft wirklich nur als „letztes Mittel“ („last resort“) einzusetzen.

Unheil verheißen auch jene Stimmen, die, wie z.B. die Justizminister in Bayern und Baden-Württemberg, gegenwärtig raunen, die Heranwachsenden

⁵⁸ Gemeint sind selbstverständlich auch Jugendrichterinnen und Jugendstaatsanwältinnen.

⁵⁹ So die Bezeichnung des entsprechenden Gesetzes vom 4.9.2012, s. BGBl. 2012 I, S. 1854.

⁶⁰ Vgl. *Klatt/Ernst/Höynck/Baier/Treskow/Bliesener/Pfeiffer*, Evaluation des neu eingeführten Jugendarrestes neben zur Bewährung ausgesetzter Jugendstrafe (§ 16a JGG), Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2016, S. 354 ff.

müssten „wieder“ dem Erwachsenenstrafrecht unterstellt werden, um ihre un-gehörige Privilegierung zu beenden und um den vom Gesetzgeber 1953 ge-wünschten „Regelfall“ wieder herzustellen.⁶¹ Hieran ist nun wirklich alles un-stimmig. Weder hat das JGG 1953 ein Regel-Ausnahme-Verhältnis geschaffen, noch kommen die Heranwachsenden nach Jugendstrafrecht unbedingt besser weg. Für eine Ausweitung der Anwendung des Jugendstrafrechts auf junge Volljährige sprechen stattdessen viele gute Gründe – entwicklungspsychologi-sche, neurowissenschaftliche und kriminologische.⁶² Die Forderung der bei-den Politiker läuft in offensichtlicher Weise den Leitlinien des Europarates zu-wider (s. Nr. 11 der Empfehlung [2003] 20 *über neue Wege im Umgang mit Ju-gendkriminalität und die Rolle der Jugendgerichtsbarkeit*). Solche Beispiele de-monstrieren eindrücklich, dass internationalen Standards hierzulande immer noch zu wenig Beachtung geschenkt wird und dass jugendkriminalpolitische Debatten nach wie vor in Unkenntnis der internationalen Maßstäbe (und der wissenschaftlichen Gründe hierfür!) geführt werden.

⁶¹ DIE WELT online vom 27.05.2018 – <https://www.welt.de/politik/deutschland/article176730895/Bayern-und-Baden-Wuerttemberg-Justizminister-wollen-Heranwachsende-wie-Erwachsene-bestrafen.html> (Abruf 14.09.2018).

⁶² Siehe dazu die Stellungnahme des Vorstands der DVJJ vom 7. Juni 2018 – http://www.dvjj.de/sites/default/files/medien/imce/documente/aktuelles/herausnahme_heranwachsender_aus_dem_jugendstrafrecht_-_stellungnahme_der_dvjj.pdf (Abruf 14.09.2018); eingehend *Neubacher*, Der kriminalrechtliche Umgang mit Heranwachsenden – Stim-miges, Unstimmiges, Unbekanntes, in: BMJV (Hrsg.), Berliner Symposium zum Ju-gendkriminalrecht und seiner Praxis, 2017, S. 121 ff.