

Aus der Festschrift für Prof. Dr. Udo Jesionek, Präsident des Jugendgerichtshofs Wien,  
zum Abschied aus seinem Amt am 31. Dezember 2002

**Horst VIEHMANN, Berlin**

## **Das deutsche Jugendkriminalrecht im Zugriff populistischer Politik**

### Gliederung

I. Änderung des Jugendgerichtsgesetzes im Jahre 1990	283
II. Kriminalität in den Medien	284
III. Wirkung der Medienberichte	285
IV. Vorschläge der Kriminalpolitik	286
V. Mangelnde Legitimation der Vorschläge	288
VI. Zur Steuerungsfähigkeit von Jugendstrafrecht	291
VII. Fazit	292

### **I. Änderung des Jugendgerichtsgesetzes im Jahre 1990**

Das Jugendgerichtsgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist im Jahre 1953 vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden. Es geht zurück auf das Reichsjugendgerichtsgesetz von 1923, das 1943 eine nach Buchstaben und Geist nationalsozialistische Deformierung erdulden musste und 1953 wieder „entnazifiziert“ wurde. Im Laufe seiner bundesrepublikanischen Geltung wurde es durch eine Reihe von anderen Gesetzen mit Folgeänderungen im Jugendgerichtsgesetz, wesentlich insbesondere durch das Ausführungsgesetz zum Strafgesetzbuch im Rahmen der großen Strafrechtsreform Anfang der 70er Jahre geändert. Durch das erste Änderungsgesetz zum Jugendgerichtsgesetz<sup>1</sup> wurde es 1990 fortentwickelt durch die erste eigenständige Novelle zum Jugendgerichtsgesetz von 1953, mit einigen recht wichtigen Ergänzungen und Veränderungen. „Den Erziehungsgrundsatz stärker zum Tragen bringen“, so lautete schlagwortartig die Tendenz der Novellierung.<sup>2</sup> Das Gesetz entsprach mit den Regelungen zur Stärkung der Möglichkeiten, eingeleitete Verfahren informell zu erledigen, der Problematisierung der freiheitsentziehenden Sanktionen Jugendarrest, Untersuchungshaft und Jugendstrafe sowie der

<sup>1</sup> BGBl I 1990/1853.

<sup>2</sup> Vgl BT-Drs. 11/5829 v. 27. 11. 1989.

Stärkung der fürsorglichen Reaktionsmöglichkeiten den langjährigen Erfahrungen der gerichtlichen Praxis und den Erkenntnissen und Einsichten kriminologischer Forschung. Sein insgesamt gesehen schmaler, wenn auch wichtiger Inhalt erfüllte den gesamten Reformbedarf des Jugendgerichtsgesetzes aber nicht.

Dieses erste Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes war vom Deutschen Bundestag im Juni 1990 mit den Stimmen aller im Bundestag vertretenen Parteien beschlossen und auch im Bundesrat ohne Gegenstimmen verabschiedet worden. Entsprechend den Empfehlungen der Bundesregierung im Regierungsentwurf von 1989 fasste der Deutsche Bundestag im Juni 1990 den Beschluss, in einem zweiten Änderungsgesetz die Reform des Jugendgerichtsgesetzes im Sinne des eingeschlagenen Weges weiter fortzusetzen, und forderte die Bundesregierung auf, bis zum Oktober 1992 einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen.<sup>3</sup>

In diese seltene kriminalpolitische Harmonie schlugen die Folgen der Deutschen Wiedervereinigung und der Öffnung der Grenzen zum Osten hin wie ein Blitz aus heiterem Himmel ein. Massenhafte Delikte mit meist Bagatelldarakter in den ländlichen Gebieten entlang der ehemaligen Grenze und im Westen Berlins brachten die Stimmen auf den Plan, denen die Tendenz der Novellierung des Jugendgerichtsgesetzes schon immer als Fehlentwicklung zu einem strafrechtlichen „Soft-Law“ erschienen war. Als dann in der Folge der Wiedervereinigung in Deutschland asylsuchende Menschen auch auf die neuen Bundesländer verteilt wurden, häuften sich fremdenfeindliche, rechtsextremistische Straftaten, die dann schließlich in den Mordanschlägen auf Asylbewerberheime in Hoyerswerda, Rostock-Lichtenhagen im Osten und in Hünxe und Solingen im Westen Deutschlands furchtbare Höhepunkte erreichten.

## II. Kriminalität in den Medien

Unter dem Eindruck der rechtsextremistischen Gewalttaten und dem rasanten Anstieg der im Wesentlichen lästigen Kleinkriminalität im Eigentumsbereich kam es wie niemals zuvor zu einer exzessiven Berichterstattung in den Medien über steigende Jugendkriminalität und über die Bedrohlichkeit jugendlicher Gewalt.

Diese massenmediale Darstellung zeichnete sich, wie sämtliche Untersuchungen<sup>4</sup> belegen, durch Überdramatisierung der Jugendkriminalität aus, die vor allem durch die Auswahl extremer Einzelfälle mit furchteinflößenden Detailschilderungen Angst und Bedrückung in der Bevölkerung auslöste. Der Konstanzer Kriminologe *Wolfgang Heinz* bewertete diese Entwicklung als dramatisch und gefährlich, aber nicht die Entwicklung der Kriminalität, sondern die unbegründete Dramatisierung der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland und den dadurch ausgelösten politisch-publizistischen Verstärkerkreislauf.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> BT-Drs. 11/7421 v. 20. 06. 1990.

<sup>4</sup> Vgl. *Baumann*, Das Bild des Opfers in der Kriminalitätsdarstellung der Medien (1995).

<sup>5</sup> *W. Heinz*, Reformbedarf des Jugendstrafrechts? Jugendkriminalität und Jugendkriminalrechtspflege aus Sicht der Kriminologie, MSchrKrim 1998, 399 (406).

Der politisch-publizistische Verstärkerkreislauf, ein von dem Hamburger Kriminologen *Scheerer* geprägter Begriff,<sup>6</sup> meint eine Abfolge von Medienberichten und Politikvorschlägen, die sich gegenseitig hochschaukeln. Selbst besonnene Kriminalpolitiker schließen sich aus Sorge vor dem Verlust von Wählerstimmen an und so treibt sich die Situation hoch, ein *circulus vitiosus* von sich gegenseitig aufheizender Medienberichte und Politikreaktionen. Auf diese Weise wird Kriminalität leicht und schnell zu einem virtuellen Produkt, das mit den tatsächlichen Befunden wenig zu tun hat. Die Feststellung *Luhmanns*: „Was wir über unsere ... Welt wissen..., wissen wir durch die Massenmedien“,<sup>7</sup> ergänzte kürzlich (September 2001) im Eröffnungsvortrag auf dem Deutschen Jugendgerichtstag der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen (DVJJ) in Marburg die Bonner Professorin *Doris Lucke* durch den Satz: „Was aber können wir nach allem, was wir über die Medien wissen, noch über die Welt wissen?“<sup>8</sup>

Auf diese Weise werden unzureichende Kenntnisse journalistischer Berichtersteller über Kriminalität und deren persönliche Vorverständnisse über Bedrohlichkeit von Kriminalität massenmedial zu politischen Forderungen und Programmen veredelt. Und so wird mancher Journalist der Sache nach zum Kriminalpolitiker. Kriminalpolitik selbst wird diffus und beliebig. Eine vernunftgeleitete Konzeption ist nicht vorhanden, wenn wie es in den 90er Jahren weitgehend der Fall war, seitens der Regierung keine konzeptionell durchdachten Vorschläge erarbeitet werden, sondern allenfalls reflexhafte Einzelaktivitäten wie etwa das Gesetz gegen sexuelle Gewalt mit eher zweifelhaften Inhalten als Reaktion auf die Morde an zwei Kindern. Kriminalpolitik verkommt so zur Einzelfallkonsequenz in Entsprechung stimmungsmachender Medienberichterstattung.<sup>9</sup>

### III. Wirkung der Medienberichte

Die Folgen einer solchen Berichterstattung und der darauf beruhenden politischen Wirkung sind verheerend:

- Politik und Öffentlichkeit blicken auf ein Kriminalitätsbild, das mit der Wirklichkeit wenig zu tun hat und eher einer durch Medien konstruierten Wirklichkeit entspricht: Die Welt als Zerrbild.
- Die Furcht der Bevölkerung, Opfer einer Straftat zu werden, steigt in einer Weise, die jenseits der realen Gefahren liegt, und veranlasst furchtsame Menschen zu einschneidenden Veränderungen in der Gestaltung ihres Alltags; dies bedeutet für sie eine erhebliche Minderung an Lebensqualität und verursacht darüber hinaus erhebliche – an sich unnötige – finanzielle Investitionen der betroffenen Menschen.
- Das Zerrbild von Wirklichkeit und die weitgehend unbegründete Furcht begünstigen populistische Forderungen nach Verschärfung strafrechtlicher Gesetze. Sie bewirken

---

<sup>6</sup> *Scheerer*, Der politisch-publizistische Verstärkerkreislauf, KrimJ 1978, 223 ff.

<sup>7</sup> *Luhmann*, Die Realität der Massenmedien (1995) 1.

<sup>8</sup> *Lucke*, Jugend, Gesellschaft und Recht im Neuen Jahrtausend, DVJJ-Journal 2001, 338.

<sup>9</sup> Vgl. zu dieser Problematik *M. Walter*, Von der Kriminalität in den Medien zu einer bedrohlichen Medienkriminalität und Medienkriminalologie?, DVJJ-Journal 1999, 348 ff.

kriminalpolitische Konsequenzen, die rechtsstaatliche Erfordernisse vernachlässigen und desintegrierende Wirkungen strafrechtlicher Sanktionen in Kauf nehmen, und sie erfordern erhebliche finanzielle Aufwendungen in der Personalausstattung der Justiz und in umfangreicheren Kapazitäten freiheitsentziehender Vorkehrungen.

- Sie schaffen ein Klima der gesellschaftlichen Kälte und einer neuen Unerbittlichkeit gegenüber einem großen Teil junger Menschen, die sich nicht anpassen und sich nicht normgerecht verhalten. Typisch jugendliche Verhaltensweisen werden kriminalisiert.<sup>10</sup> Eine sich verschärfende Problematik des Generationenkonfliktes könnte sich daraus entwickeln, insbesondere vor dem Hintergrund einer allmählich kopflastig werdenden Alterspyramide.
- Und schließlich werden in der Folge einer solchen Politik sinnvolle gesellschaftspolitische Entscheidungen diesseits kriminalpolitischer Reaktionen nicht getroffen in der Hoffnung, die Kriminalpolitik wird es richten. „Kriminalpolitik ist so gesehen die Verschleierung defizitärer Sozialpolitik“.<sup>11</sup> Da die kriminalpolitischen Ansätze die erhofften Erwartungen nicht erfüllen können, macht sich alsbald Enttäuschung breit, die mit Zweifeln einhergeht, dass es dem Rechtsstaat gelingen könnte, Kriminalität auf einem verantwortbaren Niveau zu halten. Politik- und Demokratieverdrossenheit sind die Folge. Der Ruf nach dem starken Mann wird lauter. Hamburg nach der Senatswahl 2001 ist insoweit ein Menetekel.

#### IV. Vorschläge der Kriminalpolitik

In der Folge der überdramatisierenden Berichterstattung wurden im Laufe der 90er Jahre die Forderungen nach Strafverschärfung und kurzem Prozess aufgegriffen und das nur kurz nach dem Konsens zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes von 1990. Einen ersten parlamentarischen Niederschlag stellte die Initiative der CDU/CSU Bundestagsfraktion gegen Gewalt und Extremismus vom 22. Juni 1993 dar. In dieser Initiative wurden – den bisherigen Reformüberlegungen diametral entgegenstehend – ua die folgenden Forderungen aufgestellt:

- die Absenkung der Mindestjugendstrafe von sechs Monate auf drei Monate, um Straflücken zu schließen;
- die Einführung eines neuen Kriteriums „Schutz der Allgemeinheit vor Gewalttätigkeiten“ bei der Verhängung von Jugendstrafe, bei der Strafaussetzung zur Bewährung und bei der Anordnung von Untersuchungshaft;

---

<sup>10</sup> Aus gemeinsam begangenen Raufereien werden gefährliche Körperverletzungen selbst dann, wenn nur geringfügige Schäden entstehen, weil die gemeinsame Tatbegehung die Körperverletzung zu einer gefährlichen macht. Das Entreißen von Fan-Schals bei Auseinandersetzungen von Fußball-Fans ist nach der Gesetzeslogik Raub.

<sup>11</sup> M. Walter, Die Krise der Jugend und die Antwort des Strafrechts, DVJJ 2001, 359.

- die Zurückdrängung des Grundsatzes der Erziehung durch Strafbegründungskriterien des allgemeinen Strafrechts wie Schuldausgleich, Sühne und Vergeltung unter – lediglich – Berücksichtigung des Erziehungsgedankens<sup>12</sup> und
- die grundsätzliche Herausnahme der Altersgruppe der 18- bis unter 21-jährigen, der sogenannten Heranwachsenden, aus dem Anwendungsbereich des Jugendstrafrechts;

Schon ein erster Blick aus fachlicher Perspektive lässt die Initiative als Demontage des geltenden Deutschen Jugendstrafrechts erkennen. Der Geltungsbereich des Jugendgerichtsgesetzes würde auf die 14- bis einschließlich 17-jährigen beschränkt, der Grundgedanke des Jugendgerichtsgesetzes, der Erziehungsgrundsatz, würde weitgehend zurückgedrängt und das Jugendgerichtsgesetz seiner auf die Eigenheiten der jungen Generation zugeschnittenen Prägung beraubt. Damit würde eine Rechtskultur zerstört, die sich in Jahrzehnten in Deutschland bewährt hat. Die Folgen sind kaum abschätzbar. Nach allen Einsichten kriminologischer Forschung und Erfahrungen aus der gerichtlichen Praxis werden die angekündigten Erfolge, nämlich eine Reduzierung der Kriminalität und eine Erhöhung der inneren Sicherheit, nicht eintreten. Im Gegenteil steht zu befürchten, dass eine rigide Bestrafungspraxis die Probleme straffälliger Menschen, insbesondere junger Menschen, eher verstärken und die Rückfallproblematik vergrößern würde.<sup>13</sup>

Die Bestrebungen zur Verschärfung des Jugendkriminalrechts setzten sich in Deutschland 1994 mit dem Entwurf eines sogenannten „Verbrechensbekämpfungsgesetz“<sup>14</sup> fort. In diesem Gesetzentwurf waren die wesentlichen Punkte aus der vorgenannten Initiative enthalten. Der Gesetzentwurf stammte damals aus dem Hause des Bundesministers des Inneren *Kanther* (CDU), war also als Regierungsentwurf konzipiert. Die Forderungen, auch das Jugendstrafrecht durch die angesprochenen Änderungen zu verschärfen, wurden aber wegen Meinungsverschiedenheit innerhalb der Regierungskoalition (das Bundesministerium der Justiz stand unter der Leitung der Bundesministerin *Leutheuser-Schnarrenberger* (FDP)) gestrichen und waren in dem vom Bundeskabinett beschlossenen Regierungsentwurf nicht mehr enthalten.

Auch in den darauffolgenden Jahren wurde in den kriminalpolitischen Diskussionen immer deutlicher nach einer Verschärfung des Jugendstrafrechts gerufen. Die Begründungen wechselten; mal waren es die fremdenfeindlichen Ausschreitungen, mal die rechtsextremistischen Gewalttaten, mal die generell gestiegene Jugendkriminalität und manchmal war es auch eine Bündelung dieser Argumentationsmuster. Es gab entsprechende Bundesratsinitiativen aus den verschiedenen Ländern der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1996, 1997 und 1998.<sup>15</sup> Auch diese Initiativen enthielten weitgehend die

---

<sup>12</sup> Übrigens ein Vorschlag, der in Österreich nicht auf Ablehnung stoßen würde; vgl. dazu den Bericht des Jubilars über die jugendstrafrechtliche Reform in Österreich: *Jesionek*, in: *Dünkel ua* (Hrsg), Entwicklungstendenzen und Reformstrategien im Jugendstrafrecht im europäischen Vergleich (1997) 269 ff.

<sup>13</sup> Vgl. *M. Walter*, Jugendkriminalität<sup>2</sup> (2001) Rz 256, 258, 350.

<sup>14</sup> Vgl. BGBl I 1994/3186.

<sup>15</sup> Vgl. zB BR-Drs. 562/97 v. 05. 08. 1997; BR-Drs. 459/98 v. 14. 05. 1998.

bekanntem Vorschläge zur Änderung des Jugendstrafrechts. Neue zusätzliche Punkte waren die Forderungen nach Anhebung der Höchstfreiheitsstrafe bei Verurteilungen nach dem Jugendgerichtsgesetz auf 15 Jahre, nach Einführung des sogenannten „Einstiegsarrestes“, also einer Möglichkeit, bei ausgesetzten Freiheitsstrafen wenigstens eine kürzere freiheitsentziehende Erfahrung zu vermitteln, nach einem Fahrverbot als Hauptstrafe unabhängig vom zugrunde liegenden Delikt sowie nach Einführung einer Meldepflicht bei der Polizei und nach geschlossenen Heimen für Kinder unterhalb der Strafmündigkeitsgrenze.<sup>16</sup>

Begleitend zu diesen Forderungen stellten einzelne Politiker Forderungen nach Ausgehverboten für Kinder und Jugendliche, nach Absenkung der Strafmündigkeitsgrenze auf 12 Jahre<sup>17</sup> und nach Einführung der sogenannten „Zero-Tolerance“-Kriminalpolitik nach dem Vorbild der Stadt New York.<sup>18</sup>

Vorläufig letzte Akte dieser Verschärfungsaktivitäten waren neben verschiedenen Bundesratsinitiativen im Jahre 2000<sup>19</sup> ein Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag zur „Verbesserung der gesetzlichen Maßnahmen gegenüber Kinder- und Jugenddelinquenz“ vom 12. 4. 2000,<sup>20</sup> der nach gründlicher Erörterung und nach Anhörung von Sachverständigen im Juli 2001 von der Mehrheit des Deutschen Bundestages abgelehnt wurde. Auch er enthielt die bereits erwähnten Verschärfungen und Ergänzungen.

## V. Mangelnde Legitimation der Vorschläge

Die wissenschaftlichen Befunde zur Schwere, zum Charakter und zur Entstehung von Jugendkriminalität und die nationalen und internationalen Erfahrungen jugendgerichtlicher Praxis einerseits sowie das geltende Normprogramm des Jugendgerichtsgesetzes andererseits können die aktuellen Forderungen nicht legitimieren:

### A. Umfang und Schwere jugendlicher Kriminalität

Zunächst ist festzuhalten, dass die der Bevölkerung Sorge bereitende Gewaltkriminalität junger Menschen bereits im Jahre 1994 von Umfang und Intensität den Höhepunkt erreicht hatte und im Sinken begriffen war, als die wiederholten Forderungen nach Verschärfung im vollen Gange waren. Die Gewalt stellte zudem nur einen kleinen Teil des jugendlichen Kriminalitätsproblems dar und war begrenzt auf eine kleine Gruppe jugendlicher Gewalttäter. Dies hätte gezielte polizeiliche, justizielle und gesellschaftspolitische Maßnahmen notwendig gemacht. Eine Veränderung des für die Jugendkriminalität insgesamt geltenden Jugendkriminalrechts war nicht geboten, da die Jugendkriminalität jenseits der Gewaltdelikte insbesondere auch in ihren aktuellen Steigerungsraten sich als eher lästige, denn gefährliche Kleinkriminalität darstellte. Insoweit einschlägiger Indikator für diese Entwicklung

<sup>16</sup> Vgl. BR-Drs. 662/97 v. 02. 09. 1997.

<sup>17</sup> MdB *Teiser* (CDU), Fragestunde BT v. 25. 09. 1996, Plenarprotokoll 13/124, 11176 d.

<sup>18</sup> MdB *Waigel* (CSU), Ansprache auf dem CDU-Parteitag in Leipzig 1997: „Null-Toleranz ist die einzige Sprache, die diese Typen verstehen“.

<sup>19</sup> Vgl. dazu DVJJ Journal 2000, 328 ff.

<sup>20</sup> BT-Drs. 14/3189 v. 12. 04. 2000.

war u. a. der stetig steigende Gebrauch informeller Erledigungen (Diversion) durch Staatsanwaltschaften und Gerichte, der die angezeigten und durch die Polizei verarbeiteten Verdachtszahlen relativierte und dafür sorgte, dass im Gegensatz zur ansteigenden polizeilichen Statistikrate die Verurteiltenquote relativ konstant blieb. Fast 70 % der eingeleiteten Ermittlungsverfahren wurden demnach nicht der Erhebung einer Anklage bzw der Eröffnung eines Hauptverfahrens für gewichtig genug befunden; die Staatsanwaltschaft war von einer Anklagebehörde zu einer Einstellungsagentur mutiert.<sup>21</sup>

**1)** Die Frage nach den Gründen für diesen Anstieg der Diversionsraten muss ua in der aktuellen hohen Sensibilität gegenüber jugendlicher Auffälligkeit und insbesondere jugendlicher Gewalt und der dadurch ausgelösten gestiegenen Bereitschaft der Bevölkerung gesehen werden, ein Geschehen bei der Polizei anzuzeigen. Der Weg nach den Gründen dafür führt unmittelbar zu den Medienberichten über jugendliche Kriminalität, wie dies oben angedeutet worden ist.<sup>22</sup> Dadurch kommen extreme Steigerungsraten der Kriminalitätsstatistik zustande und da in dieser Statistik jeder Fall ein Fall ist, ob er nun eine Bagatelle oder eine schwerwiegenden Tat darstellt, zählen die vielen Bagatellen mit und erhöhen die Rate. Insofern ist die Statistik zwar rechnerisch richtig, sie verzerrt allerdings die Wirklichkeit, denn in der überwiegenden Zahl der Fälle erweist sich der von der Polizei gemeldete Fall bei näherem Hinsehen durch Staatsanwaltschaft oder Gericht als leichtgewichtig und fällt in die Gruppe der durch informelle Erledigung herauszufilternden Fälle. Die Steigerungsraten dürften sich also wesentlich auf eine höhere Anzeigenbereitschaft stützen und überwiegend kleinkriminellen Charakter haben, also keine wirkliche Bedrohung der Sicherheit darstellen.

**2)** Im weiteren Verlauf der 90er Jahre stiegen die Raten registrierter Jugendkriminalität wieder an und erreichten 1997/98 einen erneuten Höhepunkt, seitdem deuten aber die jährlichen Ergebnisse auch polizeilicher Statistikraten auf ein abnehmendes Problem.<sup>23</sup>

**3)** Das bedeutet, dass für den Großteil jugendlicher Straffälliger typisch strafrechtliche Reaktionen nicht erforderlich sind, sondern dass es genügt, im Wege der Normverdeutlichung Grenzen zu ziehen und das jugendliche Unrechtsbewusstsein zu stärken und, wenn behebbare Schäden entstanden sind, jugendliche Täter in eine angemessene Verantwortung zur Wiedergutmachung zu nehmen. Forderungen nach Verschärfung von Strafen sind insoweit ohne Sinn, denn es gibt sichere Belege dafür, dass die Art der Reaktionen im Wesentlichen keinen entscheidenden Einfluss auf das weitere Legalverhalten hat, dass allerdings eingriffsintensive Reaktionen, insbesondere freiheitsentziehende Maßnahmen, die Problematik eher verschärfen und damit die Rückfälligkeit potenzieren.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Vgl. *W. Heinz*, Die Staatsanwaltschaft, Selektions- und Sanktionsinstanz im statistischen Graufeld, Kaiser-FS (1998); *ders*, Kriminalpolitik an der Wende zum 21. Jahrhundert, *BewHi* 2000, 141.

<sup>22</sup> Vgl. *M. Walter*, DVJJ 2001, 367: „Medien sind der Zugang zur Kriminalpolitik – ohne Medienanalyse keine erfolgreiche Kriminalpolitik“.

<sup>23</sup> Vgl. Periodischer Sicherheitsbericht der Bundesregierung, Juli 2001; Polizeiliche Kriminalstatistik 2000, Bundesrepublik Deutschland.

4) Differenzierteres hat für den verhältnismäßig kleinen Kern jugendlicher Gewalttäter zu gelten. Für den Großteil von ihnen gilt allerdings auch, dass ihren strafrechtlichen Aktivitäten am ehesten durch präventive Maßnahmen sowie durch Normverdeutlichung und Förderung entgegen getreten werden kann. Für einige wenige von ihnen sind jedoch sichernde Maßnahmen durch längere Freiheitsstrafen unumgänglich. Dazu reicht das geltende Jugendgerichtsgesetz aus. Verschärfungen des jugendstrafrechtlichen Sanktionsrahmens (10 Jahre Jugendstrafe) sind nicht erforderlich, denn als Ergebnis einer rechtstatsächlichen Untersuchung über einen 10-Jahreszeitraum Ende der 90er Jahre wurde festgestellt,<sup>25</sup> dass in nur ganz wenigen Fällen die Höchststrafe von 10 Jahren Jugendstrafe von der gerichtlichen Praxis verhängt worden ist; darüber hinausgehende Sanktionsmöglichkeiten erschienen in den untersuchten Fällen nicht erforderlich.

5) Diese Einsichten haben die politischen Forderungen nach Verschärfung des Jugendkriminalrechts nicht erreicht. Selbst vielfältigste Warnungen, die Sache nicht zu übertreiben,<sup>26</sup> konnten die wiederholten kriminalpolitischen Forderungen konservativer Kräfte nicht dämpfen. Es schien, als ob die junge Generation – schon seit eh und je verdächtigt, die zivilisatorischen Errungenschaften der Älteren zu ignorieren und zu zerstören – die Hauptursache eines mediengemachten zivilisatorischen Niedergangs sei. Nichts von der Schwierigkeit, die die Jugend mit den Erwachsenen hat, nichts von den Vernachlässigungen, nichts von der Ausbeutung, den Missbräuchen, der Gewalttätigkeit, den Teilhabeverweigerungen und den Ausgrenzungen, die Erwachsene den Jugendlichen zumuten! Es drängte sich der Eindruck auf, dass die junge Generation Schuld an vielen negativen gesellschaftlichen, selbst wirtschaftlichen, Entwicklungen sei. Die junge Generation wurde zum Sündenbock gesellschaftlicher Fehlentwicklungen.

## B. Zum Charakter von Jugendkriminalität

Zu den gesicherten Erkenntnissen kriminologischer Forschung gehört es, dass Jugendkriminalität ihrem Charakter nach eine ubiquitäre und episodenhafte, dh weit verbreitete und auf die Jugendphase beschränkte, vorübergehende Erscheinung ist. Sie stellt eine beinahe notwendige Entwicklungsstufe menschlicher Sozialisation dar. Der Höhepunkt solcher Auffälligkeiten wird Mitte des zweiten bis zum Beginn des dritten Lebensjahrzehnts, also etwa im Alter von 16 bis 24 Jahren, erreicht, um dann eindeutig und stetig zurückzugehen.

<sup>24</sup> M. Walter, Jugendkriminalität<sup>2</sup> Rz 350; Dölling, Mehrfach auffällige junge Straftäter – Kriminologische Befunde und Reaktionsmöglichkeiten der Jugendstrafrechtspflege, Zentralblatt für Jugendrecht 1989, 318. Ostendorf, Jugendstrafrecht in der Diskussion, ZRP 2000, 103 (105).

<sup>25</sup> Ostendorf, Jugendgerichtsgesetz<sup>5</sup> Grdl. zu §§ 17 – 18, Rz 9.

<sup>26</sup> Vgl den offenen Brief 50 renommierter Kriminologen und Strafrechtslehrer an die Politik im August 1998, DVJJ-Journal 1998, 203; offener Brief der beiden in Deutschland einschlägigen großen Verbände der Deutschen Bewährungshilfe und der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen an die Justiz-, Innen-, Jugend- und Sozialminister sowie die Fraktionen des Deutschen Bundestages vom 29. 09. 1997; sonstige zahlreiche Initiativen von Wissenschaftlern und Praktikern, wie die „Bielefelder Erklärung zur Kinder- und Jugendpolitik“ vom 07. 06. 1997 und die „Magdeburger Initiative“ aus dem Jahre 1999.



Diese Erscheinung und diesen Verlauf von Jugendkriminalität hat es schon immer gegeben, wie zahlreiche historische und literarische Zeugnisse aus der Vergangenheit ausweisen. Ua Shakespeare hat dieses Phänomen sehr genau beobachtet und der Nachwelt erhalten.<sup>27</sup> Mit der Kriminalität der Jugend sind allerdings die Gesellschaft und die staatlichen Stellen vergangener Jahre schon immer „fertig“ geworden. Den Untergang des Staates oder den Niedergang der Gesellschaft hat sie nie bewirkt. Das Exkulpierten der Etablierten zu Lasten der Nachwachsenden ist also nicht nötig und in dem Maße, wie dies aktuell geschieht, ist es noch nie beobachtet worden. Wir brauchen deshalb eine Wende in der Bewertung unserer Jugend. Sie ist nicht mehr nur eines fernen Tages unsere Zukunft, eine sehr eigensüchtige Position aus Erwachsenensicht! Sie muss auch als nachwachsende Generation als solche von Staat und Gesellschaft ernst genommen werden. Nicht die Schwierigkeiten, die wir mit ihr haben, dürfen allein zur Bewertung der Situation herangezogen werden, sondern in erster Linie die enormen Schwierigkeiten, die wir Erwachsenen ihnen bereiten und die sie mit uns Erwachsenen haben. Wir brauchen eine neue Kultur des Umgangs mit der Jugend, ihrer Teilhabe und ihrer gesellschaftlichen Anerkennung.<sup>28</sup>

### C. Das strafrechtliche Normprogramm

Das bundesdeutsche Jugendkriminalrecht, das für Jugendliche (14 bis unter 18 Jahre) generell und für Heranwachsende (18 bis unter 21 Jahre) fakultativ gilt, stellt im Gegensatz zum allgemeinen Strafrecht eine breitgefächerte Palette von Reaktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Sie reichen von der folgenlosen informellen Erledigung über informelle erzieherische Maßnahmen, förmliche Erziehungsmaßregeln, über die sogenannten Zuchtmittel der Verwarnung, der Auflagen und des freiheitsentziehenden Arrestes bis hin zu der härtesten Strafe im Jugendkriminalrecht, dem Freiheitsentzug in einer Jugendstrafanstalt mit dem Höchstmaß von fünf Jahren für Jugendliche im Normalfall bzw bis zu zehn Jahren bei besonders schweren Taten und ohne Einschränkungen bis zu zehn Jahren für Heranwachsende. Die Heranwachsenden sind nach Erwachsenenstrafrecht zu verurteilen, wenn sie nach der Beurteilung durch das Gericht nicht mehr in einem Entwicklungsprozess begriffen sind, also einem Jugendlichen in ihrer Reifeentwicklung nicht mehr gleichstehen, sondern den Entwicklungsstand eines Erwachsenen erreicht haben.

Das Jugendstrafrecht ist deshalb kein „Soft-Law“ für flaumbärtige Bohnendiebe, sondern ein privilegierendes Sonderrecht für junge Menschen, das gegenüber dem Erwachsenenstrafrecht nicht das mildere Recht, sondern das präventiv bessere Recht darstellt.

### VI. Zur Steuerungsfähigkeit von Jugendstrafrecht

Nach den oben dargestellten Befunden und angesichts des jugendstrafrechtlichen Normprogramms bedarf es einer Verschärfung der

---

<sup>27</sup> *Sheakespeare*, Wintermärchen, 3. Akt, 3. Szene, Ein alter Schäfer: „Ich wollte es gäbe gar kein Alter zwischen 10 und 23 oder die jungen Leute verschliefen die ganze Zeit, denn dazwischen ist nichts als den Mädchen Kinder machen, die Alten ärgern, stehlen und balgen“; vgl auch *W. Heinz* in diesem Band ( ).

<sup>28</sup> Vgl *Ostendorf ua*, Magdeburger Initiative (1999).

Reaktionsmöglichkeiten des Jugendgerichtsgesetzes in dem geforderten Sinne nicht. Das geltende Jugendgerichtsgesetz reicht aus! Die kriminalpolitischen Erfordernisse der Normverdeutlichung, der Bewusstseinsverschärfung und der Absicherung gefährlicher jugendlicher Straftäter können ohne Verschärfung erreicht werden. Negative Auswirkungen, wie Verschärfung der Lebensproblematik, Ausgrenzung aus der Gesellschaft und kriminelle Ansteckung in freiheitsentziehenden Institutionen werden mit den jugendstrafrechtlichen Möglichkeiten weitgehend vermieden. Es gibt im deutschen Jugendstrafrecht kein Normdefizit! Dies bedeutet nicht, dass es nichts zu reformieren gäbe. Die mit Unterstützung des Bundesministeriums der Justiz eingerichtete DVJJ-Reformkommission hat beachtenswerte Vorschläge zu einer echten Reformierung des Jugendgerichtsgesetzes vorgelegt.<sup>29</sup> Sie haben aber mit den erwähnten Initiativen keine Übereinstimmung.

Unabhängig davon stellt sich die Frage nach der Steuerungsmöglichkeit gesellschaftlicher Entwicklung durch das Strafrecht. Nach allem, was wir wissen, gibt es einen kriminalitätsmindernden Einfluss durch Jugendstrafrecht und Jugendgerichtsbarkeit, wenn überhaupt, nur in marginalem Ausmaß.<sup>30</sup> Jugendkriminalität entsteht ungeachtet der Ausgestaltung jugendkriminalrechtlicher Programme. Wir sehen dies schon bei einem internationalen Vergleich. Über steigende und bedrohliche Jugendkriminalität wird in vielen Ländern geklagt, obwohl ganz unterschiedliche Normprogramme zum Jugendkriminalrecht in den einzelnen Ländern vorhanden sind. Am Jugendstrafrecht kann es nicht liegen. Die Lebensbedingungen und Entwicklungschancen junger Menschen sind das entscheidende Kriterium<sup>31</sup> für eine kriminelle Karriere. Auf diese Bedingungen müssen sich Staat und Gesellschaft konzentrieren. Sie müssen immer wieder geprüft und verbessert werden. Das Jugendstrafrecht ist insoweit eine Komponente, die kaum Nutzen ausrichtet, aber – falsch angewendet - viel Schaden anrichten kann! Und im Grundsatz gilt: je schärfer es reagiert, desto größer der Schaden in der Form des Rückfalls. Es gibt keinen empirischen Beleg dafür, dass scharfe Strafmaßnahmen Jugendkriminalität entscheidend reduzieren. Im Gegenteil: Milde zahlt sich aus!<sup>32</sup> Insofern liegt der Verdacht nahe, dass der Ruf nach dem Strafrecht und die Forderung nach seiner Verschärfung eher gesellschaftsberuhigenden Charakter mit Alibifunktion haben als den Nützlichkeitswert zur Reduzierung oder gar Beseitigung von Kriminalität.

Diese Fragwürdigkeit des Strafrechts hat schon der Kriminalpolitiker und Strafrechtswissenschaftler Franz von Liszt um die Jahrhundertwende in Deutschland erkannt. Die Wahrscheinlichkeit der Rückfälligkeit sei bei Inhaftierung höher als bei Nichtinhaftierung. „... je härter die Vorstrafe nach Art und Maß gewesen ist, desto rascher der Rückfall...“<sup>33</sup> Von Liszt spricht in diesem Zusammenhang von der „Bankerott“-Erklärung des Strafrechts und fügt an anderer Stelle hinzu, Sozialpolitik sei die beste Kriminalpolitik.

---

<sup>29</sup> DVJJ-Journal 2001, Vorschläge für eine Reform des Jugendstrafrechts, 345 ff.

<sup>30</sup> Kerner, Jugendgerichtsverfahren und Kriminalprävention, Schriftenreihe DVJJ (1984) Heft 13.

<sup>31</sup> Kerner (vgl. FN 30); Walter, Jugendkriminalität<sup>2</sup> Rz 97 ff, Rz 254.

<sup>32</sup> W. Heinz, MSchrKrim 1998,424.

<sup>33</sup> v. Liszt, Die Kriminalität der Jugendlichen, Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge (1905) 338 f.

Gleichwohl wird neuerdings vermehrt nach dem Strafrecht gerufen, obwohl 100 Jahre nach *von Liszt* die Kriminologen sich weitgehend einig sind, dass die Freiheitsstrafe ihre Resozialisierungswirkung weitgehend verfehlt und dass die Abschreckungszwecke nur bedingt erreicht werden. Ein wesentlicher Grund liegt in der beklagten Berichterstattung. In der Mediengesellschaft gerät die Politik schnell unter öffentlichen Druck. Sie kann sich für die Lösungen nicht Zeit lassen, sondern muss schnelle Lösungen, Patentrezepte, zur Hand haben, um nicht als unfähig zu erscheinen, mit den gesellschaftlichen Problemen fertig zu werden. „Das Strafrecht befindet sich dann im Zugriff populistischer Politik.“<sup>34</sup>

So kommen Vorschläge zustande, die sich – würden sie in die Tat umgesetzt – als Fehlrezepte erweisen würden. Die – wie *Hoffmann-Riem*<sup>35</sup> es nennt – Populismusfalle ist für die Politik eine Gefahr insbesondere in Wahlkampfzeiten. Leidtragende einer solchen populistischen Politik sind deren Adressaten, in unserem Falle die straffällig gewordenen jungen Menschen und die Gesellschaft.

## VI. Fazit

Die erwähnten Forderungen nach Verschärfung des Jugendstrafrechts sind Ausdruck populistischer Politik; sie schaffen keine Abhilfe, sondern verschlimmern die Probleme und produzieren neue. Dies ruft erneut nach Lösungen durch die Politik: Ein kriminalpolitischer *circulus vitiosus*. Auf der Strecke bleibt die Jugend und ihre Wohlfahrt.

Mit dem Jubilar und künftigen Ruheständler, mit dem ich seit langem freundschaftlich verbunden und dem ich in den Ruhestand gefolgt bin, weiß ich mich in der Notwendigkeit einig, das Jugendstrafrecht vor dem populistischen Zugriff der Politik zu bewahren. Es gibt auch für uns Pensionäre noch viel zu tun, *lieber Udo*, packen wir's an!

---

<sup>34</sup> *Hoffmann-Riem*, *Kriminalpolitik ist Gesellschaftspolitik* (2000), 30.

<sup>35</sup> *Hoffmann-Riem* (FN 34), 41.