

**Prof. Dr. Frank Neubacher**  
Institut für Kriminologie, Universität zu Köln

---

## **Internationale Menschenrechtsstandards zum Jugendkriminalrecht – Quellen, Inhalte, Relevanz\***

### **1. Einleitung: Der Bekanntheitsgrad von Standards ist gewachsen!**

Als vor sieben Jahren, vom Bundesjustizministerium und der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen unterstützt, der Band „Internationale Menschenrechtsstandards zum Jugendkriminalrecht“ veröffentlicht wurde, geschah das in der Absicht, die Aufmerksamkeit auf Dokumente der Vereinten Nationen und des Europarates zu lenken, die schwer zugänglich und überwiegend nicht in deutscher Sprache vorhanden waren, deren Kenntnis aber für die deutsche Diskussion unverzichtbar erschien.<sup>1</sup> Inzwischen hat der Bekanntheitsgrad dieser Standards deutlich zugenommen. Mit ihnen haben sich rechtswissenschaftliche Dissertationen befasst<sup>2</sup> und 2004 folgte eine Zusammenstellung mit ähnlicher Zielsetzung, die sich den einschlägigen Empfehlungen des Europarates zum Freiheitsentzug widmete.<sup>3</sup>

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

---

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

<sup>1</sup> *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.

<sup>2</sup> *Kiessl*, Die Regelwerke der Vereinten Nationen zum Jugendstrafrecht in Theorie und Praxis, Eine empirische Untersuchung über ihre Anwendung hinsichtlich der freiheitsentziehenden Maßnahmen bei delinquenten Kindern und Jugendlichen in Südafrika, 2001; *Morgenstern*, Internationale Mindeststandards für ambulante Strafen und Maßnahmen, 2002.

<sup>3</sup> *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.

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

Die Quellen dieser Empfehlungen, Grundsätze und Leitlinien sind keineswegs versiegt. Besonders der Europarat hat in den letzten Jahren weitere grundlegende Empfehlungen verabschiedet. Es sind dies die Empfehlungen des Ministerkomitees (2003) 20 über *neue Wege im Umgang mit Jugendkriminalität und die Rolle der Jugendgerichtsbarkeit* (concerning New Ways of Dealing with Juvenile Delinquency and the Role of Juvenile Justice) vom 24. September 2003 und (2006) 2 über die *Europäischen Strafvollzugsgrundsätze* (European Prison Rules) vom 11. Januar 2006. Am 5. November 2008 wurden schließlich als Empfehlung (2008) 11 die *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen* (European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures) verabschiedet. Sie verfolgen das Ziel, die allgemeinen Strafvollzugsgrundsätze um spezielle Prinzipien für junge Inhaftierte bzw. kriminalrechtlich Sanktionierte zu ergänzen.<sup>6</sup>

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

---

<sup>4</sup> BVerfG NJW 2006, 2093.

<sup>5</sup> Vgl. etwa *Goerdeler/Pollähne*, Das Bundesverfassungsgericht als Wegweiser für die Landesgesetzgeber, in: ZJJ 2006, S. 250 ff.

<sup>6</sup> Dazu *Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit* in: Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Das Jugendkriminalrecht vor neuen Herausforderungen? Jenaer Symposium, 2009, S. 297 ff.

## 2. Standards der Vereinten Nationen und des Europarates 1955 - 2008

### a) Ziel: Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Für das Verständnis internationaler Standards ist es zunächst unerlässlich, ihren Ausgangspunkt zu verdeutlichen. Sowohl die Vereinten Nationen als auch der Europarat haben sich nach dem Zweiten Weltkrieg internationale Zusammenarbeit sowie den Schutz und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf ihre Fahnen geschrieben. Das geht aus ihren Satzungen<sup>7</sup> 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: (...)“.<sup>8</sup> Am bedeutendsten ist im Hinblick auf das Jugendkriminalrecht sicherlich das *Abkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes* von 1989.<sup>9</sup> 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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Nichtamtliche Übersetzung durch das Bundesministerium der Justiz, s. *Kerner/Czerner: Freiheitsentzug, Die Empfehlungen des Europarates 1962-2003, 2004*, S. 211 ff. oder die Homepage der DVJJ: [www.dvjj.de/data/pdf](http://www.dvjj.de/data/pdf).

<sup>9</sup> BGBl. 1992 II S. 122, s. *Dorsch, Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes*, 1994.

von Folter und unmenschlicher Behandlung erneuert,<sup>10</sup> Todesstrafe<sup>11</sup> und lebenslängliche Freiheitsstrafe ausschließt, vor willkürlicher Verhaftung schützt<sup>12</sup> sowie die Prinzipien der von Erwachsenen getrennten Unterbringung,<sup>13</sup> der Inhaftierung als letztes Mittel („last resort“) und des Rechts auf rechtlichen Beistand<sup>14</sup> für Kinder bekräftigt, sichert Art. 40 strafverfahrensrechtliche Garantien wie u.a. die Unschuldsvermutung<sup>15</sup> ab.

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

#### *b) Akteure: UNO und Europarat*

Vorreiter waren die Vereinten Nationen. Bereits 1955 griffen sie auf das Instrument von Standards zurück, um in völkerrechtlich unverbindlicher Form weltweit ihre Vorstellungen von der Behandlung von Gefangenen zu verdeutlichen.<sup>16</sup> Diese übernahm der Europarat 1973 als *Europäische Strafvollzugsgrundsätze (European Prison Rules*<sup>17</sup>) in kaum veränderter Form. Auch was das Jugendkriminalrecht

<sup>10</sup> 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).

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> s. auch Art. 9 IPBPR sowie Art. 5 EMRK.

<sup>13</sup> s. Art. 10 Abs. 2 b) und Art. 10 Abs. 3 S. 2 IPBPR.

<sup>14</sup> s. Art. 14 Abs. 3 d) IPBPR; Art. 6 Abs. 3 c) EMRK.

<sup>15</sup> Art. 14 Abs. 2 IPBPR; Art. 6 Abs. 2 EMRK.

<sup>16</sup> Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen (Standard Minimum Rules for the Treatment of Offenders).

<sup>17</sup> Empfehlung R (73) 5. Diese wurde 1987 überarbeitet und 2006 durch die neuen Europäischen Strafvollzugsgrundsätze abgelöst.

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.<sup>18</sup> Fünf Jahre später brachten die *Mindestgrundsätze zum Schutz inhaftierter Jugendlicher (UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty)* detaillierte Bestimmungen über Haftanstalten für Jugendliche, z.B. für Unterbringung, Ausbildung und Arbeit, Gesundheitsfürsorge, Außenkontakte, Beschwerden sowie Personal. Im einleitenden grundsätzlichen Teil wurde erneut hervorgehoben, dass die Inhaftierung von Jugendlichen nur ein letzter Ausweg sein könne und auch dann nur auf ein Minimum beschränkt werden dürfe.<sup>19</sup>

Waren die Vereinten Nationen ein Vorbild bei der Forderung nach rationaler Jugendkriminalpolitik, so haben sie, nachdem ihre normierende Aktivität insoweit nach 1990 erlahmt ist, die Führungsrolle an den Europarat abgegeben.<sup>20</sup> Seine Empfehlungen sind jüngeren Datums, damit den neueren Entwicklungen stärker zugewandt, konkreter und auch entschiedener. Ich werde die Konturen eines modernen Jugendkriminalrechts, wie sie die Standards der Vereinten Nationen und des Europarates gezeichnet haben, daher anhand der Empfehlungen des Europarates beleuchten.

### c) Inhalt: Leitlinien eines modernen Jugendkriminalrechts

Angesichts der aufgeheizten kriminalpolitischen Stimmungslage und der wachsenden Bereitschaft zu repressiveren Strafen und Maßnahmen in einigen Mitgliedsstaaten<sup>21</sup> hat der Europarat 2001 seine eigenen Empfehlungen einer Überprüfung unterzogen. Nach Beratung durch internationale Experten hält er jedoch an seinem Kurs besonnener Reaktionen und der weitgehenden Vermeidung von Inhaftierung fest.

<sup>18</sup> Dazu *Schüler-Springorum*, Die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit, in: ZStW 99 (1987), S. 809 ff.

<sup>19</sup> Vgl. *Dünkel*, Zur Entwicklung von Mindestgrundsätzen der Vereinten Nationen zum Schutze inhaftierter Jugendlicher, in: ZStW 100 (1988), S. 361 ff.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Vgl. *Herz* in: Albrecht/Kilchling (Hrsg.), Jugendstrafrecht in Europa, 2002, S. 81 ff.

Die Folge dieser Überlegungen war die *Empfehlung (2003) 20 über neue Wege im Umgang mit Jugendkriminalität und die Rolle der Jugendgerichtsbarkeit (concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice)*. Ihre Bedeutung bezieht sie besonders aus dem Umstand, dass sie aus einer bewussten Richtungsentscheidung hervorgegangen ist. Die Präambel hebt als Ausgangspunkt hervor, dass das herkömmliche System der Strafrechtspflege als solches keine angemessenen Lösungen für die Behandlung jugendlicher Straftäter bieten könne, deren erzieherischen und sozialen Bedürfnisse sich von denen der Erwachsenen unterscheiden. Als Hauptziele der Jugendgerichtsbarkeit werden die Verhütung von Tatbegehung und Rückfall, die Resozialisierung und Wiedereingliederung von Straftätern und die Berücksichtigung von Opferinteressen (Nr. 1) genannt. Die Behandlung jugendlicher Straftäter sollte sich dabei so weit wie möglich auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen (Nr. 5) und das Spektrum alternativer Maßnahmen zur formellen Strafverfolgung sollte weiter entwickelt werden (Nr. 7). Hervorzuheben ist, dass dieser Appell zum Ausbau innovativer ambulanter Sanktionen explizit auch im Hinblick auf schwere, gewaltsame oder wiederholte Straftaten Jugendlicher erfolgt (Nr. 8). Mithin ist klargestellt, dass der Europarat auch diese problematische Gruppe nicht von den Alternativen zur Inhaftierung ausgeschlossen sehen möchte. Ganz im Gegensatz zu in Deutschland 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 eindeutig den Regelungsgehalt des hierzulande von einigen angefeindeten § 105 JGG!<sup>22</sup> 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

---

<sup>22</sup> 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.

Einschüchterung oder als Ersatz für Maßnahmen zum Schutz von Kindern oder hinsichtlich der psychischen Gesundheit benutzt werden.“

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

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

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

Der eingeschlagene Kurs wird durch die *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen (European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures)* beibehalten und bekräftigt. Diese hochaktuelle, erst im November 2008 verabschiedete Empfehlung (2008) 11 schließt eine Lücke, weil sie sich zum einen speziell auf Jugendliche bezieht (was bei den *Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen* und den *Regeln zu ambulanten Sanktionen* von 1992 nicht der Fall ist)<sup>23</sup> und sie zum anderen die *Empfehlung über neue Wege im Umgang mit Jugendkriminalität und die Rolle der Jugendgerichtsbarkeit* komplettiert, die die Freiheitsentziehung bei Jugendlichen

<sup>23</sup> Gleichwohl bleiben diese anwendbar, wenn es zum Besten des Jugendlichen ist, so die Präambel der Grundsätze, s. *Council of Europe/European Committee on Crime Problems (CDPC), Draft Recommendation on the European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures, Doc. CDPC (2008) 17 – Addendum I* ([www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co%2Doperation/steering\\_committees/cdpc/Documents](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/steering_committees/cdpc/Documents), Abruf: 21.8.2008).

ausgespart hatte. In diesem Sinne nehmen die neuen Empfehlungen, die jegliche Form der Freiheitsentziehung im Visier haben, die gleiche Rolle ein wie auf UN-Ebene die *Mindestgrundsätze zum Schutz inhaftierter Jugendlicher (UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty)*.<sup>24</sup>

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

---

<sup>24</sup> *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.



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 nach alledem ein eindrucksvolles Signal! Es ist nicht zu übersehen, dass sich seine jüngsten Empfehlungen, wie es Frieder Dünkel als Mitglied der Expertengruppe, formuliert hat, in der Tat „stark an der menschenrechtlichen Tradition früherer Regelwerke des Europarats und der Vereinten Nationen anlehnen“<sup>25</sup> und diese fortführen.

### 3. Die rechtliche Verbindlichkeit von Standards

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

Hier sind vor allem die *Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* von 1950 und der *Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte* von 1966 zu nennen. Es handelt sich um völkerrechtliche Verträge, denen die gesetzgebenden Körperschaften in Deutschland zugestimmt (Art. 59 Abs. 2 GG) und ihnen damit Gesetzesrang verliehen haben. Infolge der Transformation in innerstaatliches Recht stehen die Normen mindestens im Range einfachen Bundesrechts. Das gleiche gilt für das *UN-Abkommen über die Rechte des Kindes* von 1989, das *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe* von 1984 sowie für das *Europäische Abkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe* von 1987. Durch letzteres wurde ein richtungweisendes Instrument geschaffen, nämlich der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder

---

<sup>25</sup> Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit, Europäische Mindeststandards und Empfehlungen als Orientierungspunkte für die Gesetzgebung und Praxis, in: Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), Jugendstrafvollzug in Deutschland, 2007, S. 137.

erniedrigender Behandlung oder Strafe. Dieser ist berechtigt, zu jeder Zeit Stätten von Freiheitsentzug aufzusuchen und sie auf die Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Konvention zu überprüfen. Über diese Inspektionsreisen werden Berichte erstellt und veröffentlicht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich bei seinen Entscheidungen bereits auf darin beschriebene Umstände des Vollzugs in einzelnen Anstalten bezogen und sich darüber hinaus sogar rechtliche Wertungen zu eigen gemacht, die der Ausschuss anhand seiner eigenen Standards getroffen hatte.<sup>26</sup> Die Vorbildwirkung dieses Ausschusses ist so groß, dass die Vereinten Nationen seinem Beispiel folgen wollen. Ein Fakultativprotokoll zur Anti-Folterkonvention der Vereinten Nation sieht auf internationaler wie nationaler Ebene einen vergleichbaren Präventionsmechanismus mit Besuchsrecht vor.

Ich komme damit zum springenden Punkt: Es sind diese Rechtsschutzverfahren der völkerrechtlichen Abkommen, über die internationale Standards in zunehmendem Maße ihre Wirksamkeit entfaltet haben. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bezieht sich bei der Auslegung von Art. 3 EMRK ebenso auf sie wie der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes bei Überprüfungen anhand der gleichnamigen Konvention.<sup>27</sup> 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. Abgesehen davon haben die Gerichte auf nationaler Ebene, hierin stimmen Literatur und Rechtsprechung in Deutschland überein, dieses „soft law“ bei der Auslegung des Strafvollzugsrechts heranzuziehen.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Siehe die Entscheidungen in *Dougoz vs. Greece* 2001, *Mouisel vs. France* 2002 und *Kalashnikov vs. Russia* 2002, dazu *Murdoch*, *The treatment of prisoners, European Standards*, 2006, S. 46 ff., 50.

<sup>27</sup> Siehe die Recommendation on the Administration of Juvenile Justice (Doc. CRC/C/90, 22<sup>nd</sup> 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).

<sup>28</sup> Vgl. *Walter*, *Strafvollzug*, 2. Aufl. 1999, Rn. 356; *Stenger*, *Gegebener und gebotener Einfluß der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Rechtsprechung der bundesdeutschen Strafgerichte*, 1991.

<sup>29</sup> 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 Gefangenenem nicht unterschreiten.

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.“<sup>30</sup>

#### 4. Internationale Bedeutung der Standards

##### a) Gegenläufige Entwicklungen der Jugendkriminalrechtssysteme

Eine Möglichkeit, internationalen Standards Rechnung zu tragen, ist es natürlich, diese in das nationale Recht zu inkorporieren. Diesen Weg hat 2003 der litauische Gesetzgeber beschritten, als er Teile der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze kurzer Hand wörtlich übernahm.<sup>31</sup> Das ist aber ein Ausnahmefall. Wenn man die jugendstrafrechtlichen Systeme im internationalen Maßstab vergleicht, so sind uneinheitliche, ja sogar gegenläufige Entwicklungstendenzen nicht zu übersehen.<sup>32</sup> Erstaunlich ist, dass die mittel- und osteuropäischen Staaten, die nach dem Ende des Sozialismus in den neunziger Jahren mit gestiegenen Kriminalitätsraten zu kämpfen hatten, dem Verschärfungstrend z.B. in den USA nicht gefolgt sind. Die Altersgrenze der (relativen) strafrechtlichen Verantwortlichkeit liegt vielfach höher als in der „Alt-EU“, in Tschechien, Polen und der Slowakei z.B. bei 15 Jahren.<sup>33</sup> Mancherorts hat man den Europarat und seine Forderungen nach einem Ausbau ambulanter Sanktionen erhört. In Tschechien wurden Diversionsmaßnahmen Mitte

<sup>30</sup> Künzli/Achermann, Mindestgrundsätze schützen Menschenrechte, in: Bundesamt für Justiz, Informationen zum Straf- und Maßregelvollzug, info bulletin 2/2007, S. 5-7.

<sup>31</sup> Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit, in: Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), Jugendstrafvollzug in Deutschland, 2007, S. 115 unter Hinweis auf Sakalauskas, Strafvollzug in Litauen, 2006.

<sup>32</sup> Zum Ganzen Junger-Tas/Decker (eds.), International Handbook of Juvenile Justice, 2006; Albrecht, Jugendfreiheitsstrafe und Jugendstrafvollzug im europäischen Ausland, in: RdJB 2007, S. 204 ff.

<sup>33</sup> Kilchling, Zukunftsperspektiven für das Jugendstrafrecht in der erweiterten Europäischen Union, in: RdJB 2003, S. 323 ff., 325 f.

der neunziger Jahre eingeführt und durch das 2004 in Kraft getretene eigenständige Jugendgerichtsgesetz deutlich ausgebaut. Polen hat an seinen auf das Jahr 1982 zurückgehenden Regelungen weitgehend festgehalten. Diese sind vom Erziehungsgedanken geprägt und führen vergleichsweise selten zu Inhaftierungen bzw. Unterbringungen.<sup>34</sup> In Serbien trat 2006 ebenfalls ein eigenständiges Jugendgerichtsgesetz in Kraft. Dieses ist stark am deutschen Jugendstrafrecht orientiert.

Es mutet befremdlich an, wenn einige der ehemals sozialistischen Staaten – einst die „Sorgenkinder“, denen man bei Eintritt in den Europarat die Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention abverlangte – sich jetzt teilweise entschiedener zu europäischen Standards bekennen als das manche Länder des „alten Europa“ tun. Das deutsche Jugendkriminalrecht ist jedenfalls besser als sein Ruf hierzulande, und Teile der deutschen Kriminalpolitik könnten lernen, wissenschaftlichen Sachverstand stärker einzubeziehen. Es wäre schon paradox, wenn ausgerechnet jetzt, nachdem zahlreiche europäische Staaten dem Beispiel Deutschlands gefolgt sind und in eigenständigen jugendrechtlichen Regelungen den alternativen Sanktionen, z.B. in Gestalt des Täter-Opfer-Ausgleichs,<sup>35</sup> breiteren Raum gegeben haben, der deutsche Gesetzgeber das in weiten Teilen vorbildliche Jugendgerichtsgesetz demontiert. Es kann bei der deutschen Verschärfungsdebatte um „Warnschussarrest“, Strafrahmenerhöhung, Zurückdrängung der Anwendung des Jugendstrafrechts bei Heranwachsenden u.ä. kaum einen Kompromiss geben. Denn es handelt sich nicht um Nuancen, sondern es geht um Grundsätzliches. Die geforderten Gesetzesänderungen weisen nämlich im Ansatz in die falsche Richtung und sind ein Irrweg.

#### *b) Kriminologische Erkenntnisse zum Jugendkriminalrecht*

Für das geltende deutsche Jugendkriminalrecht gibt es Hoffnung. Zum einen hat die bisherige Entwicklung, was den Bekanntheitsgrad und die Bedeutung internationaler Standards angeht, die Erwartungen übertroffen. Sie dürfte angesichts der immer gewichtigeren Rolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte kaum an

---

<sup>34</sup> Siehe die Beiträge von *Válková* bzw. *Stando-Kawecka*, in: Junger-Tas/Decker (eds.), *International Handbook of Juvenile Justice*, 2006, S. 351 ff. und 377 ff.

<sup>35</sup> Vgl. *Mestitz/Ghetti* (Hrsg.): *Victim-Offender Mediation with Youth Offenders in Europe, An Overview and Comparison of 15 Countries*, 2005.

Schwungkraft einbüßen. Zum anderen sprechen für sie schlicht die besseren Argumente. Europaweite Studien<sup>36</sup> belegen seit vielen Jahren, dass es sich bei Jugenddelinquenz um ein weitgehend normales und entwicklungsbedingtes Fehlverhalten handelt, das mitnichten den Einstieg in eine kriminelle Karriere bedeutet, sondern nach einem Gipfelpunkt mit 16-17 Jahren mit zunehmendem Alter von alleine, also auch ohne justizielle Reaktion abbricht (sog. Spontanbewährung). Lediglich für einen kleinen Prozentsatz einer Altersgruppe gilt dieser Grundsatz der Episodenhaftigkeit nicht. Diese ca. 5 %, für die sich in der kriminalpolitischen Diskussion der Terminus „Intensivtäter“ bzw. „Mehrfachtäter“ eingebürgert hat, werden für mehr als die Hälfte der Kriminalität ihrer Altersgruppe verantwortlich gemacht. Die kriminalpolitische Hoffnung, durch Inhaftierung dieser Problemjugendlichen die Kriminalität erheblich zu senken, ist jedoch unbegründet. Weder gibt es einheitliche Kriterien für die Etikettierung als „Intensivtäter“ noch verlässliche Diagnosen, die eine Identifizierung dieser Personen prospektiv ermöglichen würden.<sup>37</sup> Vor allem aber deuten verschiedene Befunde der jüngeren Forschung darauf hin, dass auch bei Mehrfachtätern die Beendigung der kriminellen Karriere nicht der Ausnahme- sondern der Normalfall ist und dass Prozesse der Spontanbewährung schon „in der frühen bzw. mittleren Jugendphase“ beobachtet werden können.<sup>38</sup> Die eigentliche Frage ist doch: Wie konnte es geschehen, dass sich bei der Diskussion um das Jugendkriminalrecht der Fokus dermaßen vom Normalfall der episodenhaften Kriminalität zum Ausnahmefall des „Intensivtäters“ verschoben hat?

Die Strafmündigkeitsgrenze von 14 Jahren ist keine willkürliche Festsetzung, sondern inzwischen in den meisten europäischen Ländern ein Standard, der sich auf entwicklungspsychologische Studien stützen kann.<sup>39</sup> Die flexible Heranwachsendenregelung stößt international auf zunehmendes Interesse. Kriminalpolitische Stimmen, die auf ein vermeintliches Regel-Ausnahme-Verhältnis abstellen, welches regelmäßig zur Anwendung von Erwachsenenrecht führen

<sup>36</sup> Vgl. *Junger-Tas/Haen-Marshall/Ribeaud*, Delinquency in an international perspective, The International Self-Report Delinquency Study, 2003; *M. Walter*, Jugendkriminalität, 3. Aufl. 2005, S. 216 ff.

<sup>37</sup> Indikatoren sind Einstiegsalter, Dauer der Auffälligkeit und psycho-soziale Probleme, s. *Naplava*, Junge Mehrfachtatverdächtige in der Polizeilichen Kriminalstatistik Nordrhein-Westfalen, in: *BewHi* 2006, S. 272.

<sup>38</sup> *Boers/Walburg/Reinecke*, Jugendkriminalität – Keine Zunahme im Dunkelfeld, kaum Unterschiede zwischen Einheimischen und Migranten, in: *MschKrim* 2006, S. 63, 75; vgl. auch *Stelly/Thomas*, Die Reintegration jugendlicher Mehrfachtäter, in: *ZJJ* 2006, S. 45 ff.

<sup>39</sup> Vgl. *Hommers/Lewand*, Zur Entwicklung einer Voraussetzung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, in: *MschKrim* 2001, S. 425 ff.

müsste, verkennen den rechtsdogmatischen Kern und die Intention des Gesetzgebers. Es kann nicht genug betont werden, dass der Europarat von seinen Mitgliedsstaaten eine rationale und wissenschaftlich fundierte Kriminalpolitik fordert.<sup>40</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 31.05.2006 den Gesetzgeber auf ein Resozialisierungskonzept verpflichtet, das das „in der Vollzugspraxis verfügbare Erfahrungswissen“ ausschöpft und „sich am Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse orientieren“ muss.<sup>41</sup>

## 5. Nationale Bedeutung der Standards in Deutschland

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

Verbesserungen wären gleichwohl möglich. Bei der Höchststrafe sind andere Länder konsequenter und bleiben unter der 10-Jahres-Grenze des deutschen Jugendstrafrechts. § 37 JGG stellt immer noch nicht sicher, dass tatsächlich alle Jugendrichter und -staatsanwälte „erzieherisch befähigt“ und „in der Jugenderziehung erfahren“ sind, wie es im Gesetz heißt.<sup>42</sup> Im Vergleich zum Anforderungsprofil, das der Europarat formuliert hat, bleiben auch die Regelungen zur notwendigen Verteidigung (§ 68 JGG) und zur Beschränkung der Rechtsmittel (§ 55 JGG) hinter den Erwartungen zurück.<sup>43</sup>

Abweichungen von internationalen Standards werden zum Teil in den neuen Jugendstrafvollzugsgesetzen einzelner Bundesländer sichtbar. Ein kritischer Punkt

<sup>40</sup> Vgl. Nr. 5 der Empfehlung Rec (2003) 20 des Ministerkomitees: „Interventions with juvenile offenders should, as much as possible, be based on scientific evidence on what works, with whom and under what circumstances.“

<sup>41</sup> BVerfG NJW 2006, 2093, 2097.

<sup>42</sup> Siehe *Drews*, Anspruch und Wirklichkeit von § 37 JGG, in: ZJJ 2005, S. 409 ff.

<sup>43</sup> Vgl. *European Committee on Crime Problems (CDPC)/Council for Penological Co-operation (PC-CP)*, Commentary to the European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures, zu Rule 13: „In cases where deprivation of liberty is possible, legal defence counsel must be allocated to the juveniles from the outset of the procedure. The rule makes it clear that there is no justification for giving juveniles lesser rights than adults. Therefore regulations that restrict the right to appeal or complaints procedures with arguments of education cannot be justified.“

ist beispielsweise die Relativierung des Vollzugsziels der Resozialisierung durch den „Schutz der Allgemeinheit“. In den *Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen* heißt es zum „Ziel des Strafvollzuges“, er sei für Strafgefangene „so auszugestalten, dass sie fähig werden, in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen“ (Nr. 102.1). Und auch die *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen* nennen als alleiniges Ziel der Verhängung und des Vollzugs von Sanktionen Erziehung und Wiedereingliederung sowie die dadurch bewirkte Rückfallvermeidung (Nr. 2). Im Kommentar hierzu heißt es, dies lasse kaum bzw. in einigen Ländern keinen Raum für den Strafzweck der Abschreckung oder andere punitive Zielsetzungen, wie sie das Erwachsenenstrafrecht kenne. Außerdem dürfe der Begriff der „Erziehung“ nicht durch repressiv-autoritäre Sanktionen missbraucht werden, wie das etwa bei Maßnahmen nach militärischem Muster der Fall sei.

Problematisch erscheint ferner die Statuierung einer Mitwirkungspflicht der jungen Gefangenen und die an einigen Orten daran anknüpfende Verlegung nicht mitwirkungsbereiter, schwieriger Gefangener in „Grundversorgungs-Einheiten“ ohne Behandlungsanspruch. Gemäß internationalen Standards ist Jugendstrafgefangenen hingegen eine Vielzahl von sinnvollen Aktivitäten und Behandlungsmaßnahmen zu *garantieren* („shall be guaranteed a variety of meaningful activities and interventions“, Nr. 50.1 *Europäische Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen*). Erhebliche Probleme sind angesichts von Überbelegung im Strafvollzug in den letzten Jahren schließlich mit der Unterbringung von Gefangenen aufgetreten. Die meisten Jugendstrafvollzugsgesetze gewähren dem Gefangenen nunmehr in Einklang mit den internationalen Standards des Europarats (s. Nr. 18.5 *Europäische Strafvollzugsgrundsätze* sowie Nr. 63.2 *Europäische Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen*) einen Rechtsanspruch auf Einzelunterbringung während der Ruhezeit.

Dass Abweichungen in höherem Maße sichtbar werden, hängt gewiss mit der größeren Regelungsdichte zusammen. Der Europarat ist in den jüngsten Empfehlungen von 2006 und 2008 viel weiter ins Detail vorgedrungen als das die Vereinten Nationen je getan haben. Das ist ein wichtiger Schritt zur Sicherung internationaler Standards. Sicher ebenso bedeutsam ist aber Nr. 19 S. 2 der

*Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen* (vgl. auch Nr. 4 der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze) – dort steht klipp und klar: „Mittelknappheit kann keine Rechtfertigung sein für Vollzugsbedingungen, die gegen die Menschenrechte von Gefangenen verstoßen.“