

26.10.99**Empfehlungen**
der Ausschüsse**B - FJ - In**zu **Punkt** der 744. Sitzung des Bundesrates am 5. November 1999

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches, des Jugendgerichtsgesetzes und anderer Gesetze - Gesetz zur Erweiterung des strafrechtlichen Sanktionensystems -

- Antrag des Freistaates Bayern -

A.**1. Der federführende Rechtsausschuss und
der Ausschuss für Frauen und Jugend**

empfehlen dem Bundesrat, den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag nicht einzubringen.

2. Begründung:

Der Gesetzesantrag ist abzulehnen.

Ein Schwerpunkt des Entwurfs sind Änderungen des Jugendgerichtsgesetzes (JGG). Sie beruhen auf der Intention, durch Verschärfungen des Jugendstrafrechts der "besorgniserregenden Entwicklung der Jugendkriminalität" entgegenzuwirken.

Eine Besorgnis erregende Zunahme der Jugendkriminalität lässt sich indes nicht eindeutig belegen. Die Verurteilten-Statistik zeigt über die Jahre hinweg langfristig nur einen wellenförmigen Trend, bei dem Phasen des Anstiegs Phasen des Rückganges, wiederum gefolgt von Phasen des Anstiegs, folgen. Aus diesem Grund ist die Gesamtentwicklung der Jugendkriminalität nur einer zurückhaltenden Bewer-

Ausgeliefert am 26. OKT. 1999

(noch Ziffer 2)

tung zugänglich. Ein zahlenmäßiger Anstieg der amtlich registrierten Jugendkriminalität ist ebenso wie ein Rückgang kaum zuverlässig zu beurteilen. Die registrierte Jugendkriminalität kann trotz tatsächlicher Kriminalitätsabnahme steigen und umgekehrt, etwa weil die Anzeigebereitschaft der Bevölkerung, auf die über 90 % der Kriminalfälle der Polizei zurückgehen, abnimmt oder steigt.

Die Strafverschärfungsdebatte im Jugendstrafrecht war und ist ein Irrweg. Dies haben vor kurzem erst die anlässlich des 3. Bundestreffens "Jugenddelinquenz in Deutschland" der DVJJ am 16. bis 18. September 1999 in Villingen-Schwenningen zusammengekommenen Wissenschaftler und Praktiker des Jugendrechts in ihrem Beratungsergebnis ausdrücklich betont. Der Erziehungsgedanke im JGG muss nach wie vor seine Schlüsselposition im Umgang mit Jugenddelinquenz behalten. Dem widerspricht sowohl die im Gesetzentwurf erneut erhobene Forderung nach Herausnahme der Heranwachsenden aus dem Jugendstrafrecht als auch die vorgesehene Anhebung der Höchststrafe von zehn auf fünfzehn Jahre Jugendstrafe.

Das geltende Jugendgerichtsgesetz enthält mit seinem abgestuften Katalog von Erziehungsmaßnahmen, Zuchtmitteln und Jugendstrafe bereits jetzt eine breite und - auch die Möglichkeiten "harter Bestrafung" für schwere und intensive Tatbegehung einschließende - hinreichend differenzierte Palette möglicher Rechtsfolgen. Nach kriminologischen Forschungsergebnissen haben gerade im Bereich der Jugendkriminalität Strafverschärfungen und Strafmilderungen keine - feststellbaren - Auswirkungen auf die Kriminalitätsrate. Eine weit größere Bedeutung für normgemäßes Verhalten hat vielmehr die von einem potenziellen Täter erwartete Sanktionswahrscheinlichkeit und -geschwindigkeit.

Die im Entwurf für die Einführung neuer Zuchtmittel und Weisungen angeführten Begründungen halten damit einer näheren Überprüfung nicht stand.

Die Vorschläge des Entwurfs hinsichtlich einer Meldepflicht als neues Zuchtmittel und die Forderung nach Einführung des "Einstiegsarrestes" neben der Strafaussetzung zur Bewährung beruhen ebenfalls auf einer Überschätzung der erzieherischen Wirkung von Zwangsmitteln und verdienen keine Unterstützung.

Der Einstiegsarrest wird - entgegen den Ausführungen in der Gesetzesbegründung - von Wissenschaft und Praxis keineswegs nur positiv, sondern durchaus auch kritisch gesehen (vgl. Schumann in ZRP 1984, 319 ff.; Eisenberg, JGG, § 8 Rdn. 11; Ostendorf, JGG, Grdl. zu §§ 27-30 Rdn. 7; Albrecht, P.-A., Jugendstrafrecht, S. 217 ff.).

Empirisch ist nicht nachgewiesen, dass eine Effektivitätssteigerung der Bewährung durch Hafterfahrung erreicht werden kann. Die Ergebnisse der Evaluationsforschung sprechen vielmehr dafür, dass Bewährungserfolg bei Personen mit zusätzlicher Hafterfahrung (Arrest, Untersuchungshaft) seltener ist (Schumann in ZRP 1984, 319 < 324 >).

(noch Ziffer 2)

Die Annahme des Entwurfs, das Fahrverbot als Zuchtmittel im Jugendstrafrecht verspreche eine deutliche erzieherische Wirkung, ist jedenfalls derzeit nicht belegt. Bei der Verhängung eines Fahrverbotes im Zusammenhang mit Vergehen, die nicht im Zusammenhang mit Delikten des Straßenverkehrs stehen, könnte die Verhängung eines Fahrverbotes insbesondere von Jugendlichen als äußerst ungerechte Strafe empfunden werden und ein weiteres Aufbegehren gegen die Rechtsordnung in Gestalt erneuter Verstöße gegen das auferlegte Fahrverbot provozieren.

Für die vorgeschlagene Erhöhung des zulässigen Höchstmaßes der Jugendstrafe für Heranwachsende, auf die Jugendstrafrecht Anwendung findet, besteht kein Anlass. Ein Regelungsbedarf ist nicht ersichtlich. Der geltende Strafraum, der im Übrigen in der Praxis kaum ausgeschöpft wird, ermöglicht den Gerichten einen angemessenen und ausreichenden Beurteilungsspielraum. In Nordrhein-Westfalen sind im Jahre 1997 lediglich fünf Heranwachsende zu einer Jugendstrafe von mehr als fünf bis zehn Jahren verurteilt worden: Drei Verurteilungen erfolgten wegen Straftaten gemäß den §§ 211 bis 222 StGB (von insgesamt 39 Verurteilungen zu Jugendstrafe), eine Verurteilung erfolgte wegen einer Straftat gemäß den §§ 223 bis 233 StGB (von insgesamt 1 484 Verurteilungen) und eine weitere wegen einer Straftat gemäß den §§ 249 bis 256 StGB (von insgesamt 3 869 Verurteilungen).

Der vorgeschlagenen Änderung in § 78 JGG (Einführung von Zwangsmitteln im vereinfachten Jugendverfahren) könnte im Anschluss an die Konferenz der Justizministerinnen und -minister vom 17. bis zum 19. Mai 1999 in Frankfurt zugestimmt werden. Es erscheint jedoch weder zweckmäßig noch geboten, diesen Vorschlag isoliert gesetzgeberisch umzusetzen.

Auch die Vorschläge zur Änderung des Erwachsenenstrafrechts erscheinen problematisch. Dies gilt insbesondere hinsichtlich des so bezeichneten "Kernstücks des Entwurfs", nämlich des Ausbaus des Fahrverbots zu einer vollwertigen Hauptstrafe. Mit der "Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems" befasst sich eine vom Bundesministerium der Justiz eingesetzte Arbeitsgruppe. Deren Ergebnisse sollten abgewartet werden. Änderungen im strafrechtlichen Sanktionensystem sollten innerhalb eines in sich stimmigen Gesamtkonzepts erfolgen. Punktuelle Vorabregelungen sind inopportun.

Gleiches gilt für den Vorschlag, eine "Meldepflicht" einzuführen. Ob hierdurch ein "punktgenaues Strafen" erreicht werden kann, erscheint im Übrigen zweifelhaft. Die Einführung einer Meldepflicht würde für die Mehrzahl der Verurteilten keine zusätzliche Strafe, sondern allenfalls einen "lästigen zusätzlichen Behördengang" bedeuten. Demgegenüber wären für Gerichte und Staatsanwaltschaften bisher nicht einschätzbare zusätzliche Belastungen zu erwarten. Die Auswirkungen der vorgesehenen "Ersatzfreiheitsstrafe" bei Nichtbefolgen der Meldepflicht für den Vollzug wären im Hinblick auf die ohnehin angespannten Kapazitäten nicht kalkulierbar. Hinzu käme, dass über die Vorschrift des neuen § 44a Abs. 3 StGB die kurze Freiheitsstrafe auf Umwegen wieder eingeführt würde.

B.

3. Der Ausschuss für Innere Angelegenheiten

empfiehlt dem Bundesrat, den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen.