

Jugendstrafe und Jugendstrafvollzug: Verfassungswidrig?

§§ 17, 91 JGG
AG Herford, Beschl. v. 18.02.2002
AG Rinteln, Beschl. v. 25.10.2001

■ Bernd-Rüdeger Sonnen

Sachverhalt

Die Amtsgerichte Herford und Rinteln haben jeweils ein jugendrichterliches Erkenntnisverfahren gemäß Art. 100 I GG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung der Frage vorgelegt, ob die Vorschrift des § 17 II JGG angesichts der Verfassungswidrigkeit des Jugendstrafvollzuges mit dem Grundgesetz in Einklang stehe.

Aus den Gründen (stark gekürzt)

- Das Gericht hält weiterhin an seiner Auffassung fest, dass die Vollstreckung einer Jugendstrafe erhebliche rechtliche Mängel hat, die insgesamt so gravierend sind, dass die Vollstreckung einer Jugendstrafe als verfassungswidrig angesehen werden muss.
- Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner Entscheidung vom 21.12.2001 mit den aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen zur Festsetzung und Vollstreckung von Jugendstrafe nicht beschäftigt. Es hat lediglich in formeller Hinsicht argumentiert und die Vorlage für unzulässig erklärt. Ebenso wie in vorangegangenen Entscheidungen fehlt auch hier ein deutlicher Hinweis an den Gesetzgeber auf die verfassungsrechtlich unhaltbaren Zustände im Jugendstrafvollzug. Zu einem »Wink mit dem Zaunpfahl« konnte sich das Bundesverfassungsgericht offensichtlich nicht entschließen. Hierbei muss dann beachtet werden, dass schon seit mehr als 30 Jahren ein eigenständiges Jugendstrafvollzugsgesetz gefordert wird, so dass jetzt nicht länger zugewartet werden kann. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass die Bundesregierung und der Bundestag schon seit 30 Jahren Kenntnis von der verfassungswidrigen Situation im Jugendstrafvollzug haben. Die Verfassungsgesetzgebung handelt vorsätzlich, wenn sie die erforderlichen gesetzlichen Regelungen zum Jugendstrafvollzug nicht in Kraft treten lassen. Bei einem vorsätzlichen Handeln sind diese Verfassungsgesetze aber nicht schützenswert. Sie müssen vielmehr in ihre Schranken gewiesen werden, wofür das Bundesverfassungsgericht zuständig ist. Im Ergebnis stößt damit der Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 21.12.2001 auf große Verbitterung. Die verfassungsrechtlichen Probleme im Jugendstrafvollzug werden offensichtlich nicht ernst genommen, dafür findet sich nicht einmal der Ansatz einer Kritik am Handeln von Bundesregierung und Bundestag.
- Das Gericht kann die beabsichtigte Einheitsjugendstrafe von zwei Jahren und sechs Monaten nicht festsetzen, weil die dafür maßgebliche Vorschrift des § 17 Abs. 2 JGG verfassungswidrig ist. Aufgrund dieser Verfassungswidrigkeit ist eine Verurteilung nicht möglich, der Angeklagte muss vielmehr aus rechtlichen Gründen freigesprochen werden. An einem Freispruch sieht sich das Gericht jedoch gehindert, weil es sich mit der Auffassung, § 17 Abs. 2 JGG sei verfassungswidrig, im Gegensatz zu der bisher herrschenden Meinung stellt.
- Um verfassungsgemäß zu sein, müsste aber § 17 Abs. 2 JGG die Verfassungsmäßigkeit der Vollstreckung der Jugendstrafe voraussetzen. Die Einheit der Verfassungs- und damit Rechtsordnung verbietet es, jemanden zwar verfassungs- und rechtmäßig zu Freiheitsentzug zu verurteilen, diesen aber verfassungs- und damit rechtmäßig zu vollstrecken, was sich aus Art. 20 GG ergibt, wenn Judikative und Exekutive an Recht und Gesetz gebunden werden. Es ist ein Verstoß gegen die Bindung des Richters an Gesetz und Recht, wenn dieser mit § 17 Abs. 2 JGG in seiner aktuellen Fassung dazu gezwungen wird, den Angeklagten einem verfassungs- und damit rechtmäßigen Strafvollzug auszuliefern.
- Im ersten Vorlagebeschluss vom 23.04.2001 wird u.a. auf einen gewissen »Wildwuchs« bei der Vollstreckung bei Jugendstrafen eingegangen. Es wird dazu Bezug genommen auf die »Weihnachtsamnestien« der Länder, die rechtlich nicht abgesichert sind und eine Umgehung der Vorschriften des Strafvollzugsgesetzes und der VVJug darstellen. Bei den jeweiligen Justizverwaltungen besteht also kein Problembewusstsein. Es ist deshalb zu befürchten, dass die Justizverwaltungen dazu übergehen werden, zur Verminderung eines Belegungsdruckes die »Weihnachtsamnestie« immer mehr auszubauen. Zur Verminderung eines Belegungsdruckes sind im übrigen bereits Überlegungen im Gange, anstelle von Freiheitsstrafe eine Art »Hausarrest« mit elektronischer Fußfesselung einzuführen. Was eine solche Strafsanktion dann noch mit »Freiheitsstrafe« oder »Jugendstrafe« zu tun hat, bleibt unerfindlich. Das Strafurteil im Erkenntnisverfahren würde bei solchen Maßnahmen im Ergebnis im Laufe der Vollstreckung völlig umgekrempelt und das ohne Mitwirkung des erinstanzlichen Gerichtes. Letztlich führen solche Maßnahmen der Justizverwaltung zu einer Art »Etikettenschwindel«.
- Insgesamt ist also festzustellen, dass bei der Festsetzung und Vollstreckung von Jugendstrafe das Erkenntnisverfahren und das Vollstreckungsverfahren nicht getrennt voneinander betrachtet werden können. Beide Verfahren sind vom Erziehungsgedanken geprägt, so dass es nicht möglich ist, die Mängel bei der Vollstreckung von Jugendstrafe bei der Festsetzung von Jugendstrafe unberücksichtigt zu lassen. Der Jugendrichter stellt bei seinem Urteil nicht nur einen Zeitrahmen zur Verfügung, für den der junge Gefangene aus seinem normalen Leben herausgerissen und inhaftiert wird, sondern er ordnet eine besondere, intensive Maßnahme der Erziehung und Nachreifung an. In § 17 Abs. 2 JGG findet sich diese enge Verzahnung zwischen dem Erkenntnisverfahren und dem Vollstreckungsverfahren nicht wieder. Bei der Schaffung dieser Vorschrift ist offensichtlich übersehen worden, dass der verwendete Begriff »Jugendstrafe« nicht ausreicht, die vielfältigen Eingriffe und Belastungen eines jungen Gefangenen während seiner Inhaftierung zu rechtfertigen. Es fehlt somit die Ergänzung, dass die weiteren Einzelheiten für die Vollstreckung von Jugendstrafe durch ein besonderes Gesetz geregelt werden müssen. § 17 Abs. 2 JGG ist deshalb in seiner jetzigen Fassung nicht ausreichend und muss folglich als verfassungswidrig angesehen werden.
- Das Gericht ist also zu dem Ergebnis gekommen, dass sich die an sich verwirkte Einheitsjugendstrafe von 2 Jahren und 6 Monaten nicht aus § 17 Abs. 2 JGG herleiten lässt, weil diese Vorschrift verfassungswidrig ist, weil sie keinen gesetzmäßig eindeutig geregelten Jugendstrafvollzug voraussetzt. Dann aber müsste der Angeklagte freigesprochen werden. Er hat zwar, wie im Einzelnen

ausgeführt worden ist, verschiedene Straftaten begangen. Eine Verurteilung wegen dieser Straftaten ist jedoch nicht möglich. Mildere Sanktionen unterhalb der Jugendstrafe kommen angesichts der strafrechtlichen Vorgeschichte des Angeklagten nicht in Betracht. Einzige Reaktionsmöglichkeit ist die Jugendstrafe, die aber nicht festgesetzt werden kann. Somit bleibt nur ein Freispruch aus Rechtsgründen übrig.

An diesem Freispruch sieht sich das Gericht jedoch gehindert, weil § 17 Abs. 2 JGG entsprechend der herrschenden Meinung bisher so ausgelegt worden ist, dass auch dann eine Jugendstrafe festgesetzt werden kann, wenn es keine gesetzlichen Regelungen über den Jugendstrafvollzug gibt. Da es sich bei § 17 Abs. 2 JGG um ein nachkonstitutionelles förmliches Gesetz handelt, muss das Verfahren deshalb gemäß Art. 100 GG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt werden.

Das erkennende Gericht ist sich bei der Vorlage bewusst, welche Konsequenzen sich ergeben, wenn man § 17 Abs. 2 JGG als verfassungswidrig ansieht. Bei schweren Straftaten von jungen Leuten kann nicht mehr angemessen reagiert werden. Es kann nicht einmal ein Haftbefehl erlassen werden, weil später nicht erwartet werden kann, dass es zur Festsetzung von Jugendstrafe kommt. Wenn § 17 Abs. 2 JGG verfassungswidrig ist, entsteht eine Strafbarkeitslücke, die durch spätere gesetzliche Regelungen rückwirkend nicht mehr geschlossen werden kann. Für alle diese Unzulänglichkeiten hat jedoch nicht das erkennende Gericht einzustehen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass es Sache von Bund und Ländern ist, einwandfreie Regelungen für den Jugendstrafvollzug zu schaffen. Lediglich aus finanziellen Erwägungen heraus haben sie es nicht geschafft, ein eigenständiges Jugendstrafvollzugsgesetz zu schaffen.

Diese Schwierigkeiten bei der Gesetzgebung geben jedoch keinen Anlass, die Verfassungsgesetze zu schonen und mit Nachsicht zu behandeln. Es geht hier um Grundrechte von jungen Gefangenen, die vorrangig sind und die von den Verfassungsorganen zu beachten sind. Aus diesem Grunde ist es auch erforderlich, eine Richtervorlage nach Art. 100 GG zu beschließen. Es kann nicht abgewartet werden, bis ein junger Gefangener die Mängel im Jugendstrafvollzug dadurch geltend macht, dass er eine einzelne belastende Vollzugsinterne Maßnahme angreift und nach Ausschöpfung des Instanzenweges letztlich eine Verfassungsbeschwerde einlegt. Bei einer erfolgreichen Verfassungsbeschwerde kann sich diese immer nur auf die einzelne belastende Maßnahme, nicht aber auf sämtliche Mängel des Jugendstrafvollzuges beziehen.

Schon deshalb ist der Hinweis auf die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde eines jungen Gefangenen unpassend. Es muss vielmehr auch auf andere Art und Weise möglich sein, die Mängel im Jugendstrafvollzug dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorzulegen. Der erkennende

Richter hat bereits viermal versucht, diese Mängel durch das Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen. In zwei Verfahren ging es dabei um Entscheidungen nach § 88 JGG wegen einer vorzeitigen Entlassung aus verfassungsrechtlichen Gründen. Im ersten Fall kam es nicht zu einer Entscheidung, weil der Gefangene später vorzeitig entlassen werden konnte, im zweiten Fall wurde die Vorlage für unzulässig erklärt. Die anschließende Verfassungsbeschwerde desselben jungen Gefangenen, mit der die Unzulässigkeit der Vollstreckung nach § 458 StPO gerügt wurde, ist ebenfalls gescheitert. Im vierten Versuch wurde im Rahmen des Erkenntnisverfahrens ein Verfahrenshindernis nach § 206 a StPO angenommen, was jedoch nicht zur Zulässigkeit des Vorlagebeschlusses führte. Es bleibt damit nichts anderes übrig, als nunmehr im fünften Versuch die maßgebliche Vorschrift des § 17 Abs. 2 JGG für die Festsetzung von Jugendstrafe zu Fall zu bringen. Sollte auch diese Vorlage vom Bundesverfassungsgericht für unzulässig erklärt werden, müsste festgestellt werden, dass es in diesem Staate für ein Gericht nicht möglich ist, eindeutig festgestellte Verfassungsverstöße, um die sich Bundestag und Bundesregierung nicht kümmern, durch das Bundesverfassungsgericht aburteilen zu lassen. Die Einhaltung der Verfassung läge dann im Bereich des Jugendstrafvollzuges in den Händen eines jungen Gefangenen, der den Mut und die Zeit und den Überblick hat, im Wege einer Verfassungsbeschwerde die aufgezeigten Mängel im Jugendstrafvollzug zu beanstanden.

Anmerkung

Die Hürden für einen erfolgreichen Vorlagebeschluss sind sehr hoch. So verlangt das Bundesverfassungsgericht eine ausführliche Begründung, mit welcher übergeordneten Rechtsnorm die zur Prüfung gestellte Vorschrift unvereinbar ist. Dabei hat eine eingehende Auseinandersetzung mit der Rechtslage zu erfolgen, wobei auch die in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Rechtsauffassungen zu berücksichtigen sind (BVerfGE 88, 70, 74). Angesichts dieser Voraussetzungen verwundert es nicht, dass selbst besonders ausführlich begründete Vorlagebeschlüsse wie die des Richters am Amtsgericht Herford *Knöner* viermal gescheitert sind. Dem jetzt vorliegenden fünften Versuch merkt man sehr deutlich die Verbitterung des Vorlegenden Richters an. Diesmal wird man prognostizieren können, dass der Vorlagebeschluss die Zulässigkeitshürde nehmen wird.

Das Bundesverfassungsgericht wird dagegen kaum die Begründung übernehmen. Aufhänger für die Frage der Verfassungswidrigkeit ergeben sich an drei Stellen.

1. Das Normenprogramm der §§ 91, 92 und 115 JGG sowie der §§ 176 und 178 StVollzG reicht als gesetzliche Grundlage für den Jugendstrafvollzug nicht aus. Die »Bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zum Jugendstrafvollzug (VVJug)« können wegen ihres Charakters als Verwaltungsvorschriften

insoweit nicht berücksichtigt werden. Das häufigste Argument ist also, dass der Jugendstrafvollzug mangels einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung verfassungswidrig ist. Folgerichtig haben sowohl der 64. Deutsche Juristentag in Berlin 2002 als auch die 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission der DVJJ ein eigenständiges Jugendstrafvollzugsgesetz gefordert.

2. Jugendstrafe »zur Erziehung«, deren Dauer sich (auch bei einer Verhängung wegen Schwere der Schuld) nach der »erforderlichen erzieherischen Einwirkung« richtet und durch deren Vollzug der Verurteilte »erzogen« werden soll, »künftig einen rechtschaffenen und verantwortungsbewussten Lebenswandel zu führen«, – so lautet das Normenprogramm der §§ 17 II, 18 und 91 JGG. An diesem Anspruch sind Vollzugsrealität und Folgewirkungen zu messen. Dabei kann die Diskrepanz zwischen rechtlicher Zielvorstellung und tatsächlicher Zielerreichung so groß werden, dass sich schließlich sogar die Frage der Verfassungswidrigkeit der genannten JGG-Normen stellt. Die Verhängung von Jugendstrafe als Erziehungsstrafe verstößt gegen die Menschenwürde und ist damit verfassungswidrig, wenn – wie es das OLG Schleswig NSTZ 1985, 475 formuliert – »der mit der gesetzgeberischen Idee vorgegebene Sinn und Zweck einer Norm ... auf Dauer schlechthin nicht in die Tat umgesetzt werden kann, also als utopischer Programmsatz realitätsfeindlich gleichsam im luftleeren Raum stehen bleibt«. In einer ausführlichen Entscheidung unter Berücksichtigung kriminologischer Literatur und im Respekt gegenüber den Kritikpunkten hat das OLG Schleswig die Frage der Verfassungswidrigkeit verneint und darauf hingewiesen, dass in Freiheit sicherlich besser erzogen werden könne, dass aber auch im Vollzug Erziehung im Sinne einer Befähigung zum Legalverhalten nicht utopisch, sondern durchaus erreichbar ist.

3. Die beiden Vorlagebeschlüsse sehen noch eine dritte Möglichkeit der Verfassungswidrigkeit derart, dass die Verfassungswidrigkeit der Vollstreckung Konsequenzen für die Verhängung einer Jugendstrafe haben müssten. Richtig ist, dass das Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren eng miteinander verknüpft sind. Daraus aber herzuleiten, dass Jugendstrafe überhaupt nicht mehr verhängt werden darf, sondern freizusprechen ist, überzeugt freilich nicht. Wenn das Bundesverfassungsgericht den gegenwärtigen Rechtszustand für verfassungswidrig erklären sollte, würde dem Gesetzgeber mit Sicherheit noch eine Frist für ein Jugendstrafvollzugsgesetz eingeräumt werden. Also könnte in dieser Zeit eine Jugendstrafe nicht nur verhängt, sondern sogar vollstreckt werden. Im übrigen blieben bei einer rechtmäßigen Verhängung der Jugendstrafe bei Verfassungswidrigkeit der Vollstreckung andere Möglichkeiten als die eines Freispruchs. Zu denken ist beispielsweise an ein Vollstreckungshindernis.

Festzuhalten bleibt also das engagierte Bemühen, Problembewusstsein zu schaffen und für Fragen der Jugendstrafe und vor allem des Jugendstrafvollzugs sensibel zu machen.

Prof. Dr. Bernd-Rüdiger Sonnen lehrt Strafrecht an der Universität Hamburg, ist Vorsitzender der DVJJ und Mitherausgeber dieser Zeitschrift