



Der Präsident

Köln/Tübingen, den 29.10.2002

An den
Vizepräsidenten
des Bundesverfassungsgerichts
Herrn
Professor Dr. Dres. h. c. Winfried Hassemer

Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

Betreff.: Verfassungsrechtliche Prüfung der Vorschriften der §§ 17 Abs. 2, 91 ff. JGG auf der Grundlage folgender Entscheidungen:

I. - Vorlagebeschluss des Amtsgerichts Rinteln
vom 25. Oktober 2001 (6 Ls 201 Js 8588/00 (1/01) Jug.) -

- 2 BvL 1/02 -,

II. - Vorlagebeschluss des Amtsgerichts Herford
vom 18. Februar 2002 (3b Ls 65 Js 1737/00 (43/01) Hw.) -

- 2 BvL 5/02 -

Bezug: Ihr Schreiben vom 5. August 2002 als Vorsitzender und Berichterstatter des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts

Sehr geehrter Herr Vizepräsident,

auf Ihre Anfrage hin nehme ich zum Problem der Verfassungsmäßigkeit des derzeitigen Jugendstrafvollzugs für den DBH e. V., Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik, wie folgt Stellung:

I.

Gegenwärtig ist der Jugendstrafvollzug nur durch einige wenige im Jugendgerichtsgesetz und im Strafvollzugsgesetz enthaltene Bestimmungen geregelt. Dies sind:

- § 91 JGG über die Aufgabe des Jugendstrafvollzuges,
- § 92 JGG über die Jugendstrafanstalten,
- § 115 JGG über die Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen,
- § 176 StVollzG über das Arbeitsentgelt in Jugendstrafanstalten und
- § 178 Abs. 1 und 4 StVollzG über den unmittelbaren Zwang beim Vollzug der Jugendstrafe.

Die Praxis behilft sich für die Detailfragen im übrigen mit den von den Ländern bundeseinheitlich erlassenen Verwaltungsvorschriften zum Jugendstrafvollzug (VVJuG), die eine Kombination aus den Wortlaut des Strafvollzugsgesetzes und den Bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zum Strafvollzugsgesetz darstellen.

II.

Ergänzend müssen für eine vollständige Analyse der Situation unseres Erachtens namentlich die folgenden Regelungen mit in Betracht gezogen werden:

(a) § 110 JGG, wonach bei Heranwachsenden zwischen 18 und 21 Jahren, die nach Jugendstrafrecht zu einer Jugendstrafe verurteilt werden (§ 105 JGG), vollstreckungsrechtlich und vollzugsrechtlich Jugendstrafrecht gilt, womit im Falle der Verurteilung nach Erwachsenenstrafrecht zu Freiheitsstrafe die allgemeinen Regeln gelten.

(b) § 114 JGG über den Vollzug von Freiheitsstrafen in der Jugendstrafanstalt, von dem in der Praxis durchaus Gebrauch gemacht wird, aber relativ selten im Vergleich zu dem umgekehrten Verfahren, d.h. der Ausnahme eines zu Jugendstrafe Verurteilten von bzw. (nach Beginn der Verbüßung) seiner Herausnahme aus dem Jugendstrafvollzug nach § 92 Abs. 2 JGG.

Für den Fall einer Ausnahmeentscheidung gemäß § 92 Abs. 2 JGG gehen Rechtsprechung (seit BGHSt 29, 33) und die inzwischen wohl überwiegende Meinung in der Literatur davon aus, dass mit erfolgter Aufnahme des jungen Verurteilten (d.h. eines Jugendlichen bzw. eines zu Jugendstrafe verurteilten Heranwachsenden entsprechenden Alters) in die Justizvollzugsanstalt (§ 5 StVollzG) das Strafvollzugsgesetz sowohl in materieller als auch in formeller Hinsicht gilt. Dies hat zur Folge, dass die Strafvollstreckungskammer beim Landgericht (§§ 78 a, 78 b GVG) als Vollzugsgericht zuständig wird. Die vorherrschende Begründung für diese (u.a. wegen §§ 1, 176 und 178 StVollzG keineswegs dogmatisch zwingende) Lösung leuchtet pragmatisch ein: Bei Anträgen auf gerichtliche Entscheidung gegen Vollzugsmaßnahmen soll eine für alle Insassen einheitliche Beurteilung gleichartiger Maßnahmen in der Justizvollzugsanstalt gewährleistet werden. Dieses Ziel könnte „gefährdet“ werden, wenn für Gefangene, die eine Jugendstrafe im allgemeinen Strafvollzug verbüßen, der bis zum Inkrafttreten des StVollzG allein mögliche subsidiäre Rechtsweg nach § 23 EGGVG auch gegenwärtig dazu führen würde, dass hier ein Strafsenat des OLG zuständig wäre.

Vollzugsrechtlich betrachtet sind damit junge Gefangene, die ihre Jugendstrafe im allgemeinen Strafvollzug verbüßen, bzw. Heranwachsende, die vom erkennenden Gericht zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden sind und diese im Regelfalls sowieso ebenfalls im allgemeinen Strafvollzug verbüßen, rechtsstaatlich privilegiert gegenüber denjenigen jungen Gefangenen, die im Jugendstrafvollzug verbleiben: Denn ihre Rechte und Pflichten sind durch die direkte oder entsprechende Anwendung des StVollzG eindeutig „gesetzlich geregelt“.

Vollstreckungsrechtlich betrachtet bleiben mögliche Friktionen zwischen Jugendstrafgefangenen und Freiheitsstrafgefangenen, die man vollzugsrechtlich aufgelöst hat, freilich erhalten. Und dies hat u.a. Folgen für den einen der klassischen Teilarbeitsbereiche unseres Fachverbandes, nämlich die Bewährungshilfe: Über die Strafrestaussetzung zur Bewährung bei Verbüßung einer Freiheitsstrafe (§§ 38, 57 StGB) entscheidet die für die Justizvollzugsanstalt, in welcher der Gefangene einsitzt, zuständige Strafvollstreckungskammer beim Landgericht (§§ 454, 462 a StPO). Wird der bedingt Entlassene einer Bewährungshelferin bzw. einem Bewäh

rungshelfer unterstellt, dann richtet sich die Durchführung der Bewährungshilfe nach § 56 d StGB.

Die bislang herrschende Meinung im Jugendstrafrecht geht nun davon aus, dass die Jugendstrafe auch dann eine wesenseigentümlich von der Freiheitsstrafe unterscheidbare Strafe bleibt, wenn sie im allgemeinen Strafvollzug verbüßt wird. Infolgedessen bleibt für die Strafrestaussatzung der Jugendrichter als Vollstreckungsleiter zuständig (§ 88 Abs. 1 JGG i.V.m. §§ 82 und 85 JGG). Die in Jugendsachen regelmäßig anzuordnende Bewährungshilfe richtet sich dann ebenfalls nach dem Jugendgerichtsgesetz, nämlich den §§ 88 Abs. 6 i.V.m. §§ 24 und 25 JGG. Zwar sind die Bewährungs(hilfe)regeln im StGB und im JGG weitgehend identisch ausgestaltet, aber in den Stadtstaaten, die Jugendbewährungshilfe und allgemeine Bewährungshilfe unterschiedlich ressortieren lassen, fallen die Zuständigkeiten auseinander.

Daran knüpfen sich weitere Fragen an. Beispielsweise kann aufgrund besonders erfolgreich bewältigter Bewährungszeit, auch nach bedingter Entlassung aus dem Vollzug, der Strafmakel aus einer Verurteilung zu Jugendstrafe für beseitigt erklärt werden (§§ 97-99 JGG), mit erheblichen rehabilitationsrechtlichen Folgen für den Bestraften bzw. Ex-Gefangenen (§ 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. § 32 Abs. 2 Nr. 4, § 41 Abs. 3, 46 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe f BZRG). In bestimmten Fällen muss der Richter den Strafmakel sogar für beseitigt erklären (§ 100 JGG). Die Regeln gelten auch für solche Heranwachsende, die gemäß § 105 JGG in Anwendung des Jugendstrafrechts zu einer Jugendstrafe verurteilt wurden (§ 111 JGG).

Über die Zuständigkeit zu einer Entscheidung gemäß § 114 JGG ist im Gesetz selber nichts gesagt. Die Richtlinien zum JGG behandeln dies je nach Situation als eine primäre Entscheidung der Staatsanwaltschaft als Vollstreckungsbehörde (§ 451 StPO) nach Anhörung des Vorsitzenden des erkennenden Gerichts und im Falle aktueller anderer Haft auch der Justizvollzugsanstalt, oder als eine Verlegungsentscheidung (wohl gemäß § 8 StVollzG) der Anstalt als Vollzugsbehörde, wenn die Strafverbüßung schon in der allgemeinen Justizvollzugsanstalt begonnen hat.

Nach der Aufnahme eines zu Freiheitsstrafe verurteilten jungen Gefangenen in die Jugendstrafanstalt wäre es an sich logisch, in Anlehnung an die zu § 92 JGG entwickelte Rechtsmeinung nunmehr die Anwendung materiellen und formellen Jugendstrafvollzugsrechts zu postulieren. Damit würde aber die materielle Rechtsposition des Gefangenen gegenüber dem Fall, dass er im allgemeinen Vollzug verbliebe, entscheidend verschlechtert. Für Vollzugsentscheidungen würde statt der Strafvollstreckungskammer beim Landgericht ein Strafsenat des OLG gemäß §§ 23 ff EGGVG zuständig. Einschlägige Rechtsprechung ist uns nicht geläufig. Die Kommentare zum JGG verhalten sich zu dieser Frage teilweise nicht, bejahen teilweise jedoch die angedeutete Konsequenz ausdrücklich.

Es erscheint uns rechtsstaatlich nicht optimal, dass je nach Konstellation die Vollstreckungs- und Vollzugsrechte anders ausfallen (können), je nachdem ob

- ein Jugendlicher seine Jugendstrafe im Jugendstrafvollzug oder im allgemeinen Strafvollzug verbüßt,
- ein Heranwachsender nach Jugendstrafrecht zu einer Jugendstrafe verurteilt wird und diese im Jugendstrafvollzug oder im allgemeinen Strafvollzug verbüßt,
- ein Heranwachsender nach allgemeinem Strafrecht zu Freiheitsstrafe verurteilt wird und diese im allgemeinen Strafvollzug oder im Jugendstrafvollzug verbüßt.

Ob die „fortlaufende“ rehabilitationsrechtliche Privilegierung gemäß § 111 JGG von Heranwachsenden, die eine Jugendstrafe im Jugendstrafvollzug oder aufgrund einer Ausnahmeentscheidung im allgemeinen Strafvollzug verbüßen und sich dann bewähren, gegenüber solchen Heranwachsenden, die zu Freiheitsstrafe verurteilt wurden, aber dann doch wegen offenkundiger „Erziehbarkeit“ in den Jugendstrafvollzug geladen oder dorthin verlegt werden und sich nach der (bedingten) Entlassung ebenfalls gleichermaßen bewähren, rechtsstaatlich zwingend ist, erscheint uns zusätzlich unter Gleichheitsgesichtspunkten erwägungsbedürftig.

III.

Bei einer verfassungsrechtlichen Würdigung der Jugendstrafe bzw. des Jugendstrafvollzugs wäre am Rande auch die Führungsaufsicht als Maßregel der Besserung und Sicherung in den Blick zu nehmen. Die über unseren Fachverband repräsentierten Praktiker sind deswegen damit konfrontiert, weil die neben der Überwachung durch die Führungsaufsichtsstelle beim Landgericht anfallende sozialarbeiterische Betreuungstätigkeit im Rahmen der Führungsaufsicht vereinzelt speziell ernannten Führungsaufsichtshelfern, in den meisten Bundesländern jedoch den Bewährungshelfern obliegt. Die primäre Anordnung von Führungsaufsicht gemäß § 68 StGB ist schon gegen Jugendliche (§ 7 JGG i.V.m. § 61 Nr. 4 StGB) und erst recht gegen Heranwachsende möglich (bei Anwendung von allgemeinem Strafrecht direkt, bei Anwendung von Jugendstrafrecht auf dem Weg über § 105 Abs. 1 JGG). Freilich machen die Gerichte davon auch in jüngerer Zeit einen extrem seltenen Gebrauch.

Vergleichsweise häufiger tritt sog. sekundäre Führungsaufsicht bei der Verhängung oder nach Teilverbüßung bzw. nach Erledigung einer freiheitsentziehenden Maßregel der Besserung und Sicherung oder nach sog. Vollverbüßung einer freiheitsentziehenden Strafe ein. Gerade im letzteren Fall (§ 68 f StGB) ist nach wie vor strittig, ob eine Jugendstrafe von 2 Jahren bzw. seit dem Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten vom 26. 1. 1998 gegebenenfalls auch eine Jugendstrafe von nur 1 Jahr als einer entsprechenden Freiheitsstrafe völlig gleichwertig angesehen werden kann oder sogar muss. Denn nach manchen Ansichten bezieht sich die Nennung der Führungsaufsicht in § 7 JGG nur auf die primär verhängte, nicht jedoch auf die sekundär von Gesetzes wegen eintretende Form. Diese Frage erlangt verstärkte Bedeutung, wenn es um die Einbeziehung von Strafen im Wege der nachträglichen Einheitsreaktion gemäß § 31 Abs. 2 JGG allein oder besonders in Verbindung mit § 105 Abs. 2 JGG geht, der nach dem Wortlaut auch, aber eben nur eine bestimmte Kombination von Jugendstrafe und Freiheitsstrafe erfasst.

IV.

Eine rein vollstreckungsrechtlich ausgerichtete Regelung, die freilich erhebliche Rückwirkungen auf das Vollzugsgeschehen hat, sei der Vollständigkeit halber auch noch wenigstens knapp erwähnt: Die Zurückstellung des Restes der Vollstreckung (und damit des Vollzuges) einer Jugendstrafe nach dem Grundsatz „Therapie statt Strafe“ bei betäubungsmittelabhängigen Jugendstrafgefangenen gemäß § 38 i.V.m. §§ 35 Abs. 1 und 36 BtMG. Hier sind die zu Jugendstrafe und Freiheitsstrafe Verurteilten gesetzlich völlig gleich gestellt. Nach unserem Eindruck scheint auch in der Praxis die Gleichstellung dergestalt verwirklicht zu sein, dass keine Benachteiligung von jugendstrafrechtlich Behandelten festgestellt werden kann.

V.

Die aus der Sicht unseres Fachverbandes wesentlichen Erwägungen lassen sich abschließend wie folgt zusammenfassen:

Für den Vollzug der Jugendstrafe fehlen ausreichende gesetzliche Grundlagen, welche die Rechte und Pflichten der Gefangenen konkret festlegen. Im Jugendstrafvollzug wird in vielfältiger Weise in die Grundrechte der Gefangenen eingegriffen. Dies trifft insbesondere für die Grundrechte der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 GG), der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit (Art. 4 GG), des Rechts auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 GG), des Brief- und Postgeheimnisses (Art. 10 Abs. 1 GG) und des Rechts auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) zu.

Die Aufgabenbeschreibung des § 91 JGG stellt zwar, in Verbindung mit §§ 176 und 178 StVollzG (und von der Gestaltungswirkung her ergänzend § 38 BtMG) eine allgemeine gesetzliche Verankerung des Jugendstrafvollzuges dar. Die genauen Rahmenbedingungen jedoch, die im Vollzugsalltag zu einschneidenden Wirkungen für die Gefangenen führen können, sind nicht von Gesetzes wegen, sondern allein durch Verwaltungsvorschriften der Länder geregelt.

Mag dieser Zustand auch verfassungsrechtlich bedenklich sein, so kann aus Sicht des DBH nicht von einer evidenten Verfassungswidrigkeit des derzeitigen Jugendstrafvollzuges gesprochen werden. Mit Blick auf die Praxis meinen wir: Die sich am Strafvollzugsgesetz orientierenden Bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zum Jugendstrafvollzug gewährleisten im ganzen einen rechtsstaatlichen Vollzug der Jugendstrafe frei von staatlicher Willkür, in engen vom Staat gesetzten Grenzen.

Folge dieser staatlich gesetzten Grenzen ist aus Sicht des DBH ein Jugendstrafvollzug in der Bundesrepublik Deutschland, der in allen Jugendstrafanstalten zumindest die Standards des Erwachsenenstrafvollzuges in der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet, darüber hinaus aber den Erziehungsauftrag des Jugendgerichtsgesetzes in der täglichen Praxis vielfältig aufgreift und mit Leben erfüllt.

Auch wenn dieser Zustand also bei verständiger vergleichender Würdigung der Rechtswirklichkeit von allgemeinem Strafvollzug und Jugendstrafvollzug den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Bundesrepublik Deutschland genügen dürfte, genügt er jedoch jedenfalls nach unseren Vorstellungen ziemlich eindeutig nur unvollkommen den kriminalpolitischen Vorstellungen über die Ausgestaltung einer auf Erziehung ausgerichteten Jugendkriminalrechtspflege. Weitere rechtliche Unvollkommenheiten bzw. Wertungswidersprüche, auf die wir oben cursorisch hingewiesen haben, erschweren die Lage.

Aus dem Blickwinkel der Bewährungshilfe kommt, neben der Ausgestaltung des Jugendstrafvollzuges in den Justizvollzugsanstalten der Länder, deren Einbindung in die Maßnahmen der Jugend- und Sozialhilfe entscheidende Bedeutung zu. So hat die frühere Jugendstrafvollzugskommission bereits 1980 in ihrem Schlussbericht gefordert, dass Maßnahmen auf dem Gebiet der Jugend- und Sozialhilfe sowie die Maßnahmen der Jugendkriminalrechtspflege untereinander zu verzahnen seien.

Als Schwerpunkt einer solchen Verzahnung hat sie gefordert, was nach wie vor Gültigkeit hat und einer gesetzlichen Regelung bedarf:

1. Planung der Hilfen,
2. Ermöglichung des raschen und komplikationslosen Übergangs von einer Einrichtung in die andere,
3. Bestellung einer Bewährungshelferin bzw. eines Bewährungshelfers bereits während des Jugendstrafvollzugs.

Eine gesetzliche Regelung des Jugendstrafvollzuges hat deshalb insbesondere die Zusammenarbeit aller Stellen, die sich der Erziehung von straffällig gewordenen junger Menschen widmen, zu fixieren. Eine solche Regelung muss in ihrer rechtlichen Verbindlichkeit und Konkretisierung weit über das hinausgehen, was in der sog. Zusammenarbeitsklausel des § 154 Abs. 2 StVollzG für den Vollzug der Freiheitsstrafe geregelt ist. Des weiteren müssen die notwendigen Hilfen und Maßnahmen zur sozialen Eingliederung für alle mit den Jugendlichen bzw. Heranwachsenden befassten Stellen für diese verbindlich dargestellt werden. Dabei hat sich die Verbindlichkeit soweit möglich zu erstrecken auf Maßnahmen im Urteil, in der Untersuchungshaft, in den Jugendstrafanstalten sowie nach der Entlassung aus denselben. Insbesondere erscheint eine Regelung unerlässlich, die schon für die Vollzugsplanung (über das Vorbild von § 7 Abs. 2 Nr. 8 StVollzG entschieden hinaus) vorschreibt, dass konkrete Koordination bzw. Vereinbarungen mit Einrichtungen der Jugendgerichtshilfe (vgl. Aufgabenbeschreibung im geltenden Recht nach § 38 Abs. 2 JGG), der Jugendbewährungshilfe bzw. der Bewährungshilfe im Rahmen der Sozialen Dienste der Justiz oder auch freier Träger der Entlassenenhilfe stattzufinden haben und bis zur tatsächlichen Entlassung in angemessenen Abständen unter gegenseitiger Abstimmung zu aktualisieren sind.

Besonderes Gewicht kommt einer gesetzlichen Regelung zu, wonach eine bestimmte Bewährungshelferin bzw. ein bestimmter Bewährungshelfer bereits während des Vollzuges der Jugendstrafe zu bestellen ist, und zwar so frühzeitig, dass auch mit Rücksicht auf eine etwa frühe Strafrestausssetzung zur Bewährung (vgl. z.B. die „Drittel-Lösung“ in § 88 Abs. 2 JGG, die auch nach Verhängung längerer Strafen, etwa durch die Anrechnung von Untersuchungshaft, faktisch auf eine sehr kurze Spanne hinauslaufen kann) die nötigen Voraussetzungen für einen die typischen Eingliederungs-Risiken abfedernden Übergang geschaffen werden können.

Ein erheblicher Teil gerade der jungen Haftentlassenen scheitert bereits in den ersten Wochen, ein nicht geringer weiterer Teil dann in der Zeit bis zu einem Jahr nach der Entlassung. Hier ist die Anbahnung von möglichst tragfähigen, auf einen persönlichen erzieherischen Rapport aufbauenden, Betreuungsbeziehungen bereits während des Vollzuges aufgrund der Unterstellung des Noch-Gefangenen unter Bewährungshilfe ein erster Schritt zur Knüpfung eines engen Netzes von Erziehungs- und Eingliederungshilfen nach der Entlassung.

In die gleiche Richtung zielt die Forderung nach Schaffung von Übergangshäusern als Form des sog. gesteigert offenen Vollzugs auf regionaler Ebene. Die Verankerung des Entlassenen am künftigen Wohnort entscheidet über den Erfolg in den Anstalten begonnener Maßnahmen.

Alles in allem:

Nach Ansicht des DBH-Fachverbandes stehen zwar Probleme der Verfassungsmäßigkeit bei der Ausgestaltung des Jugendstrafvollzuges durchaus zur Diskussion, jedoch erscheint rechtlich wie kriminal- und sozialpolitisch die Einbettung der Vollzugsmaßnahmen in Maßnahmen der Jugend-, Sozial- und Bewährungshilfe ein vordringliches Anliegen zu sein.

Mit freundlichen Grüßen

(Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner)