

Arbeitsgruppe Sanktionenrecht der FES

Wenn Strafen (allein) zu kurz greift

Das Potenzial des Täter-Opfer-Ausgleichs besser ausschöpfen



AUF EINEN BLICK

- Dem Täter-Opfer-Ausgleich und anderen Maßnahmen einer wiedergutmachungsorientierten Strafrechtspflege (Restorative Justice) wird international schon seit längerem viel Beachtung zuteil. Sie sind im deutschen Strafrecht und Strafverfahrensrecht in allen Verfahrensstadien gut verankert. Positive Effekte mit Blick auf die Konfliktvermittlung, die Zufriedenheit der Opfer und die Senkung der Rückfälligkeit der Täter_innen sind in zahlreichen Studien nachgewiesen.
- Der Täter-Opfer-Ausgleich kommt allerdings in der Praxis immer noch nur sehr begrenzt zum Einsatz und wird statistisch nicht vollständig systematisch erfasst.
- Daher sollte die Möglichkeit, einen Täter-Opfer-Ausgleich auch vonseiten der Konfliktbeteiligten anzuregen, in der Strafprozessordnung (StPO) ausgeweitet werden, ein gesetzlicher Anspruch auf einen flächendeckenden Zugang in den Landesresozialisierungsgesetzen verankert, die fachlich qualifizierte Vermittlungsarbeit abgesichert und das Instrument des Täter-Opfer-Ausgleichs den verschiedenen mit der Rechtsanwendung befassten Berufsgruppen in Aus- und Fortbildung systematisch nähergebracht werden.

1. EINLEITUNG

Das Thema des Täter-Opfer-Ausgleichs bzw. im weiteren Sinn der Restorative Justice (wiedergutmachungsorientierte Strafrechtspflege) wird seit den 1980er Jahren in Deutschland intensiv diskutiert und hat zu weitreichenden Reformen geführt. Zum einen ging es dabei um die Verbesserung der Rechte und Stellung von Verletzten/Opfern im Strafverfahren. Zum anderen ging es um strafrechtsbezogene Reaktionen, die Wiedergutmachung gegenüber den Verletzten (bzw. den Ausgleich zwischen tatverantwortlichen und tatbetroffenen Personen) befördern und der Wiedereingliederung (Resozialisierung) von Täter_innen dienen. Besser als das bloß „übelzufügende“ Strafrecht könne so ein Beitrag zur Wiederherstellung des Rechts als auch des sozialen Friedens geleistet werden. Diesen Aspekten widmet sich das vorliegende Impulspapier und gibt Anregungen zu notwendigen Reformen.¹

2. BESTANDSAUFNAHME

2.1 DEFINITION RESTORATIVE JUSTICE

„Restorative Justice (RJ) strebt die (Wieder-)Herstellung des sozialen Friedens an, der infolge von verletzenden Handlungen oder aufgrund von diskriminierenden Strukturen aus der Balance geraten ist. Angebote einer Restorative Justice sind allparteilich und konfliktorientiert. Sie schaffen einen Raum für Verständigung und Beziehungsstärkung – zwischen den tatverantwortlichen und den tatbetroffenen Personen sowie ggf. auch dem sozialen Umfeld der Beteiligten“ (Willms 2023 in Anlehnung an die Empfehlung des Europarats zur Restorative Justice in der Strafrechtspflege aus dem Jahr 2018). Restorative Justice geht damit über den Bereich des Täter-Opfer-Ausgleichs im Sinne einer Mediation in Strafsachen zwischen

¹ Die Mitglieder der AG bedanken sich ausdrücklich für den fachlichen Input von Christoph Willms (Leiter des Servicebüros für Täter-Opfer-Ausgleich und Konfliktschlichtung des DBH-Fachverband e.V.), der sowohl in unsere Diskussionen in der AG als auch in das vorliegende Impulspapier Eingang gefunden hat.

den Direktbeteiligten hinaus und beinhaltet auch Konfliktvermittlungsformen unter Einbeziehung des sozialen Umfelds von Täter_innen und Opfern, z. B. Konferenzsysteme (Family Group Conferences), Zirkel, einschließlich der Konfliktbearbeitung/-vermittlung bei gesamtgesellschaftlichen Großkonflikten (Wahrheitskommissionen u. ä., vgl. Willms 2023; Dünkel/Päroşanu 2020).

2.2 INTERNATIONALE VORGABEN (EUROPARATSEMPFEHLUNGEN, EU-RL, UN-STANDARDS)

Internationale Vorgaben zur Restorative Justice finden sich auf Ebene der Vereinten Nationen, des Europarats und der Europäischen Union. Abgesehen von den die Mitgliedstaaten bindenden Richtlinien der EU oder Konventionen handelt es sich um Empfehlungen, die zwar nicht direkt bindend sind, die aber als Auslegungs- und Interpretationshilfe in der nationalen Rechtsprechung zunehmend Bedeutung erlangen und damit einen „quasi-bindenden“ Charakter entfalten. Sie spiegeln im Übrigen einen internationalen Minimalkonsens wider, der nicht unterschritten werden sollte.² Die wichtigsten derzeit maßgeblichen internationalen Standards sind folgende:

- **Vereinte Nationen:** UNODC 2002, Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters;
- **Europäische Union:** EU-Richtlinie 2012/29 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten;
- **Europarat:** CM/Rec(2018)8 Concerning Restorative Justice in Criminal Matters.

Ebenfalls zu beachten sind:

- **Vereinte Nationen:** Kyoto Declaration on Advancing Crime Prevention, Criminal Justice and the Rule of Law: Towards the Achievement of the 2030 Agenda for Sustainable Development;³
- **Europäische Union:** EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025);
- **Europarat:** Strategie für die Rechte des Kindes (2022–2027);⁴

- **Justizminister_innen der Europaratsmitgliedstaaten:** Venice-Declaration of the Ministers of Justice of the Council of Europe Member States on the Role of Restorative Justice in Criminal Matters (2021).

Alle internationalen Regelungen sprechen sich für eine Ausweitung restaurativer Verfahren und Maßnahmen aus und fordern z. B. im Fall der Europaratsempfehlung eine flächendeckende Infrastruktur für den Täter-Opfer-Ausgleich und die verstärkte Berücksichtigung restaurativer Prinzipien auch im Bereich des Strafvollzugs (restorative Angebote der Konfliktvermittlung sowie der Wiedergutmachung im Rahmen der Aufarbeitung der Tat, vgl. zusammenfassend Dünkel/Päroşanu 2020). Hauptanwendungsbereich des Täter-Opfer-Ausgleichs sind Verfahren zur Vermeidung förmlicher Verurteilungen (sogenannte Diversion, Einstellung des Verfahrens nach erfolgter Wiedergutmachung, vgl. in Deutschland §§ 45 Jugendgerichtsgesetz (JGG), 153ff. StPO). Daneben kommt der Täter-Opfer-Ausgleich aber auch häufig im Rahmen gerichtlicher Verfahren mit der Folge einer Strafmilderung bis hin zum Absehen von Strafe (vgl. §§ 46, 46a StGB) zur Anwendung.

Die Empfehlung Rec(2018)8 des Europarats betont, dass Maßnahmen der Restorative Justice zur Klärung des Sachverhalts zwischen den Beteiligten und nicht nur der Befriedigung von Opferinteressen im Sinne der Wiedergutmachung dienen. Sie sollen zudem auch die sogenannte Desistance (Wiedereingliederung, Abstandnehmen von Straftaten) befördern. Sie fordert, dass „Restorative Justice (...) in jedem Stadium des Verfahrens im Jugend- und Erwachsenenstrafrecht zur Verfügung stehen“ soll und dass entsprechende Maßnahmen auf Initiative der Strafverfolgungsorgane, aber auch der Betroffenen eingeleitet werden können (Rule 6). Dementsprechend wird ein flächendeckendes Angebot von Täter-Opfer-Ausgleichsstellen (TOA-Fachstellen) gefordert (Rule 18). Grundlegende Prinzipien sind u. a. die Freiwilligkeit der Teilnahme, ein gleichermaßen die Bedürfnisse und Interessen aller Beteiligten berücksichtigender Umgang, eine auf allseitigem Konsens basierende Vereinbarung sowie der Fokus auf Wiedergutmachung, Wiedereingliederung und das Erreichen eines gegenseitigen Verständnisses (vgl. Rule 14). Ein weiterer Fokus wird für den Bereich des Strafvollzugs und alternativer Sanktionen (z. B. bei der Bewährungshilfe) gelegt (vgl. Rules 58–61), nachdem in den vergangenen Jahren international gesehen eine zunehmende Anzahl von Modellprojekten und Praktiken auf dieser Ebene entwickelt wurde (Dünkel/Päroşanu 2020).

² So entschied das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 2006 mit Blick auf die damals anstehende Gesetzgebung im Jugendstrafvollzug, dass ein Unterschreiten der internationalen Standards – auch wenn sie lediglich empfehlenden Charakter aufweisen (sogenanntes Soft Law) – ein Indiz für die Verfassungswidrigkeit der entsprechenden nationalen Gesetzgebung darstellten (vgl. BVerfGE 116, 69).

³ Hier insbesondere Nr. 42: „Facilitate, where appropriate and in accordance with domestic legal frameworks, restorative justice processes at relevant stages in criminal proceedings in order to assist the recovery of victims and the reintegration of offenders, as well as to prevent crime and recidivism, and assess their usefulness in this regard“ (siehe UNODC 2020: 8).

⁴ Vgl. Nr. 39. des Dokuments Council of Europe (2022): „Being in contact with the justice system can be a traumatic experience for children. General Comment No. 24 of the CRC has recognised that exposure to the criminal justice system causes harm to children, limiting their chances of becoming responsible adults. States resort to criminal justice too frequently, while restorative justice should be given priority in line with Council of Europe standards ...“.

2.3 GESETZLICHE GRUNDLAGEN WIEDERGUTMACHUNGSORIENTierter SANKTIONEN IM JUGEND- UND ERWACHSENENSTRAF- WIE STRAFVERFAHRENSRECHT

Der Täter-Opfer-Ausgleich hat mit der Reform des 1. JGG-ÄndG von 1990 und den Strafrechts- und Strafverfahrensrechtsreformen von 1997 bzw. 2004 in vielfältigen Normierungen Ausdruck gefunden. Deutschland verfügt „im europäischen Vergleich über einen der weitesten rechtlichen Rahmen für RJ“ (Kilchling 2019: 6) hinsichtlich der Anerkennung von immateriellen und materiellen Wiedergutmachungsbemühungen der Tatverantwortlichen. Unabhängig vom Alter der Tatverantwortlichen (Jugendliche, Erwachsene), ihrer strafrechtlichen Vorbelastung, der Deliktsart⁵ und -schwere ist grundsätzlich ein Täter-Opfer-Ausgleich möglich.

Bundesrecht

- §§ 10, 15, 45, 47 JGG (TOA als richterlich anzuordnende Weisung, Entschuldigung/Wiedergutmachung als sogenanntes Zuchtmittel; TOA als besonders hervorgehobene Voraussetzung der Einstellung des Verfahrens, § 45 Abs. 2 JGG);
- § 46 Abs. 2 StGB (positives Nachtatverhalten als Strafmilderungsgrund, insbesondere das Bemühen, den Schaden wiedergutzumachen);
- § 46a StGB (Absehen von Strafe oder Strafmilderung nach erfolgter Wiedergutmachungsleistung oder ernsthaftem Bemühen dazu);
- § 56 i.V.m. § 56b Abs. 1 StGB (Schadenswiedergutmachung als vorrangige Auflage bei der Strafaussetzung zur Bewährung);
- § 57 Abs. 3 i.V.m. § 56b Abs.1 StGB (Schadenswiedergutmachung als vorrangige Auflage im Rahmen einer Strafrestaussetzung);
- § 59a StGB (TOA oder sonstige Schadenswiedergutmachung als vorrangige Auflage bei der Verwarnung mit Strafvorbehalt, das heißt einer Geldstrafe zur Bewährung);
- §§ 136 Abs. 1 S. 6, 153, 153a, 155a, 155b, 406i Abs. 1 Nr. 5, 406k StPO (Hinweis auf TOA bei polizeilicher Vernehmung, TOA bei Einstellung des Verfahrens, Anregung des TOA durch StA und Gericht, Hinweise auf TOA an Verletzte);
- § 87 Satz 2 BRAGO (Pauschalgebühren für Rechtsanwälte innen bei Tätigkeiten im Rahmen des TOA).

⁵ Das Gesetz sieht zwar keine deliktspezifischen Einschränkungen vor, in Zusammenhang mit Tötungsdelikten schließt der Bundesgerichtshof (BGH) allerdings eine Strafmilderung im Sinne des Täter-Opfer-Ausgleichs als Rechtsfolge nach § 46a StGB aus (vgl. BGH, Beschluss vom 6.6.2018 – 4 StR 144/18). Falls die Hinterbliebenen und die tatverantwortliche Person eine moderierte Vermittlung wünschen, steht ihnen das unabhängig davon frei; vorausgesetzt, dass eine TOA-Fachstelle zur Verfügung steht und keine justizvollzugsspezifischen Ausschlussgründe dagegensprechen.

Landesrecht

- Strafvollzugsgesetze der Länder (Verankerung des Wiedergutmachungsgedankens in den Gestaltungsprinzipien, z. B. Tataufarbeitung und Wiedergutmachungsorientierung als Grundsätze des Resozialisierungsvollzugs; therapeutisch: Empathietraining; Sensibilisierung für Opferbelange etc.); ferner als Prinzip der Konfliktbearbeitung bei innervollzuglichen Konflikten zwischen Gefangenen sowie zwischen Gefangenen und Bediensteten zur Vermeidung förmlicher Disziplinarverfahren);
- Resozialisierungsgesetze (Bereich der Überleitung vom Strafvollzug in die Freiheit und Nachbetreuung, Entlassenenhilfe): ResoG HH 2020: Opferhilfe als Eckpfeiler des Gesetzes; ResoG SH 2022: §§ 21, 22; Wiedergutmachungsdienste; Anspruch auf ein flächendeckendes Angebot von TOA-Fachstellen und Initiierung eines TOA auch durch die Betroffenen selbst.

2.4 STATISTISCHE ERFASSUNG DER PRAKTISCHEN ANWENDUNG DER KONFLIKTVERMITTLUNG IM STRAFRECHT

Eine vollständige, aktuelle Erhebung über die Einrichtungen, die in Deutschland Konfliktvermittlung in Strafsachen anbieten, sowie über die Höhe der bundesweiten Fallzahlen existiert nicht. Schätzungsweise werden jährlich im Jugend- und Erwachsenenbereich insgesamt 20.000 bis 30.000 Fälle von TOA-Fachstellen bearbeitet (vgl. Dünkel 2015: 507f.). In einer 2013 vom Bundesministerium der Justiz herausgegebenen Erhebung zur „Praxis des Täter-Opfer-Ausgleichs in Deutschland“ gehen die Autoren im Jahr 2010 von mindestens 438 TOA-Fachstellen aus (vgl. Kerner/Weitekamp 2013: 12). An der seit 1993 fortgeführten bundesweiten Täter-Opfer-Ausgleich-Statistik beteiligten sich jedoch im Jahr 2020 nur 68 TOA-Fachstellen mit insgesamt 6.792 Fällen. Die Praxis der Konfliktvermittlung konzentriert sich hauptsächlich auf das Vorverfahren (86 Prozent der erfassten Fälle; vgl. Hartmann et al. 2021: 29), zumeist handelt es sich um leichte bis allenfalls mittelschwere Kriminalität, obwohl gesetzlich keine entsprechenden Einschränkungen existieren. Teilweise stellt der TOA allerdings auch eine strafrechtliche Reaktion bei Bagatelldfällen dar, die ansonsten folgenlos (das heißt ohne Intervention) eingestellt worden wären (vgl. Bals et al. 2005: 466f.). Dies darf man auch international vergleichend gesehen als Fehlentwicklung betrachten, wonach der TOA bei ansonsten sanktionslos einstellungsgeeigneten Fällen als zu aufwändig und unverhältnismäßig anzusehen ist.

Die verschiedenen Studien zeigen, dass Restorative Justice in Deutschland nur sehr begrenzt zum Einsatz kommt und deren Potenzial bei Weitem nicht ausgeschöpft wird.

Die Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamts weist seit 2013 die Zahl von Täter-Opfer-Ausgleichs-Weisungen im Erwachsenen- und Jugendstrafrecht aus. 2013 wurden insgesamt 2.858 TOA-Fälle registriert, davon 963 nach Erwachsenenstrafrecht und 1.895 nach Jugendstrafrecht. Bezogen auf die jeweiligen Verurteilten insgesamt entspricht dies Anteilen von 0,14 Prozent (nach StGB) und 3,5 Prozent (nach JGG). Im Jahr 2021 ging die Gesamtzahl erfasster TOA-Weisungen auf 1.990 (839 nach StGB, 1.151 nach JGG) zurück (ein Minus von 30 Prozent), der Anteil bezogen auf die insgesamt Verurteilten blieb im Erwachsenenstrafrecht konstant bedeutungslos (0,14 Prozent) und ging im Jugendstrafrecht sogar deutlich auf 2,5 Prozent zurück.⁶

In der Staatsanwaltschaftsstatistik werden immerhin im Erwachsenenbereich die Fälle des § 153a Nr. 5 StPO (Einstellungen i.V. mit einer Auflage, sich um einen TOA zu bemühen) erfasst. 2015 betrafen 6,4 Prozent der Einstellungen nach § 153a StPO einen TOA, 80 Prozent die Auflage einer Geldbuße zugunsten einer gemeinnützigen Vereinigung oder der Staatskasse (Heinz 2017: 88). Die Einstellungen mit Auflagen gingen an den Einstellungen insgesamt stark zurück (von 57 Prozent im Jahr 1981 auf 23 Prozent 2015; vgl. Heinz 2017: 87).

Damit wird insgesamt deutlich, dass die statistische Erfassung des TOA im Gesamtgefüge der staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Strafverfolgungspraxis unzulänglich ist. Der TOA führt nach den registrierten Daten der vorliegenden Statistiken ein Schattendasein. Ebenfalls wird deutlich, dass der TOA bisher nicht zu einem tiefgreifenden Wandel der Strafverfolgungspraxis beigetragen, sondern eher nur kosmetische Veränderungen gebracht hat.

Wie unter 2.3 erwähnt, sind in einigen Bundesländern einvernehmliche Schlichtungen als restorative Maßnahmen auch bei innerstrafvollzuglichen Konflikten gesetzlich vorgesehen. Erstmals wurden ab 2019 solche einvernehmlichen Streit-schlichtungen zur Vermeidung förmlicher Disziplinarmaßnahmen auch statistisch erfasst. Nennenswerte Fallzahlen gab es allerdings nur in Baden-Württemberg (270 Fälle bezogen auf 5.089 Disziplinarmaßnahmen im Männervollzug, entspricht 5,3 Prozent), in NRW (990 auf 9.134 Disziplinarmaßnahmen, entspricht 10,8 Prozent) und in Sachsen (103 auf 2.408 Disziplinarmaßnahmen, entspricht 4,3 Prozent), während alle anderen Bundesländer keine oder nur vereinzelte (Mecklenburg-Vorpommern) Fälle registrierten.⁷ Auch insofern wäre eine Verbesserung der statistischen Erfassung an-

zunehmen und auf Bundesebene die Gewährleistung einer einheitlichen statistischen Erhebung.

3. DIE POSITIVEN EFFEKTE DER RESTORATIVE JUSTICE BZW. DES TOA

Restorative-Justice-Verfahren sind in der Erfolgsbilanz nach den vorliegenden Erfahrungen vielversprechend, weil sie für alle an einer Straftat Beteiligten bzw. davon Betroffenen Vorteile versprechen. Opfer können etwas über Täter_innen erfahren und das Geschehen der Straftat in ihrem Entstehungsprozess besser verstehen. Sie können im günstigen Fall das Geschehen überwinden bzw. hinter sich lassen. Gleichzeitig kann der/die Täter_in für seine/ihre Tat aktiv Verantwortung übernehmen und eine Entschuldigung oder Wiedergutmachung anbieten. Das Erkennen des Leids des Opfers kann die Empathie stärken und die Schwelle für eine zukünftige Tatbegehung anheben.

Seit Kurzem liegen auch erste Forschungsergebnisse zum Zusammenhang von Restorative Justice und der Desistance, das heißt dem Abstandnehmen von Straftaten bzw. der Beendigung krimineller Karrieren vor (vgl. Claes/Shapland 2016; zusammenfassend Dünkel/Pároşanu 2020). Es zeigte sich, dass restorative Verfahren das Potenzial haben, zu einem „Wendepunkt“ in einer Karriere als Straftäter_in zu werden und die Rückkehr in die Legalität begünstigen können. Es gibt eine zunehmende Zahl von Studien, die belegen, dass genau diese positiven Effekte immer wieder tatsächlich auftreten.⁸ Auf diese Weise können auch Kosten für das Kriminaljustizsystem verringert werden (vgl. z. B. Sherman/Strang 2007: 86).

Übereinstimmend zeigen die Studien ein hohes Maß an Zufriedenheit von Täter_innen und Opfern, die an einem TOA o. ä. teilgenommen haben. Latimer et al. (2005) fanden in einer Meta-Analyse bezüglich mehr als 30 Studien zum TOA und zum sogenannten Conferencing, dass die Zufriedenheit von Täter_innen und Opfern größer war als bei herkömmlichen Strafverfahren. Was ebenfalls aus der vorhandenen Forschungsliteratur deutlich wird, ist, dass TOA und andere wiedergutmachende Verfahrensformen auch mit Blick auf die Legalbewährung vielversprechend sind.⁹ Im Übrigen wurde deutlich, dass die besten Resultate erzielt werden, wenn es zu einer direkten Kommunikation zwischen Täter_innen und Opfern, das heißt einem „restorativen“ Verfahren im engeren Sinn kommt.

⁶ Die Strafverfolgungsstatistik selbst vermerkt allerdings kritisch, dass eine Untererfassung nicht ausgeschlossen werden kann (vgl. Statistisches Bundesamt 2022: 522). Der Hauptanwendungsbereich des TOA gem. § 45 Abs. 2 JGG (Einstellung wegen anderweitig erfolgter erzieherischer Maßnahmen, von denen der TOA gesetzlich besonders hervorgehoben wird) wird statistisch nicht ausgewiesen. Siehe zum allgemeinen Trend rückläufiger Zahlen in der Jugendkriminalrechtspflege auch Heinz (2017: 87).

⁷ Auch hier wird man von einer erheblichen Untererfassung, insbesondere im Jugendstrafvollzug, in dem das erzieherische Gespräch in allen Bundesländern Vorrang vor förmlichen Disziplinierungen haben soll, ausgehen müssen. Die entsprechende Statistik Nr. 10 zu Disziplinarmaßnahmen im Strafvollzug wird beim Bundesjustizministerium geführt, aber nicht veröffentlicht.

⁸ Vgl. zu positiven Ergebnissen nach dem Forschungsstand im deutschsprachigen Raum Kempfer/Rössner (2008). Eine beispielhafte Studie, die auf positive Korrelationen zwischen einer Mitwirkung an einem TOA und dessen Auswirkung auf die Legalbewährung von Jugendlichen hindeutet bieten Dölling et al. (2002).

⁹ Bonta et al. (2008), die eine Meta-Analyse zahlreicher Studien vorlegten, kamen zu folgender Schlussfolgerung: „Restorative justice interventions, on average, are associated with reductions in recidivism. The effects are small but they are significant. It is also clear that the more recent studies are producing larger effects.“

In Anbetracht dieser positiven Ergebnisse fragt man sich umso mehr, weshalb die unter 2.4 beschriebene Anwendungspraxis in Deutschland und überwiegend auch im europäischen Ausland so restriktiv ist.

4. REFORMBEDARF

Im Licht der genannten positiven Ergebnisse braucht es mehr Möglichkeiten zum Täter-Opfer-Ausgleich sowie allgemein für Restorative Justice und eine Praxis, die diese Möglichkeiten verstärkt nutzt. Im Prinzip hat sich die gesetzliche Ausgestaltung des TOA bzw. der Wiedergutmachungsorientierung im Jugend- und Erwachsenenstrafrecht seit 1990 positiv entwickelt. Auf allen Ebenen des Strafverfahrens und selbst in der Strafvollstreckung ambulanter Sanktionen und im Bereich des Strafvollzugs sind restorative Maßnahmen theoretisch möglich. Dennoch bleibt die Anwendungspraxis restriktiv bzw. defizitär. Als Gründe für den zögerlichen Gebrauch von wiedergutmachender Justiz und Restorative Justice werden genannt:

- Die Möglichkeiten der Restorative Justice einschließlich des Täter-Opfer-Ausgleichs und deren Vorteile in der Justiz seien nicht überall bekannt bzw. akzeptiert, das Verfahren werde teilweise als arbeitsintensiv und verfahrensverzögernd angesehen.
- Die juristische Ausbildung lege keinen größeren Wert auf den Aspekt einer wiedergutmachungsorientierten Justiz. Gleiches gilt für die Ausbildung anderer relevanter Berufsgruppen (z. B. Polizei, Soziale Arbeit, Bedienstete des Justizvollzugs, insbesondere des Allgemeinen Vollzugsdienstes).
- Die TOA-Fachstellen sind nicht flächendeckend verfügbar.
- Der Justiz mangle es an der Bereitschaft, den Wert restaurativer Ansätze jenseits von rein pekuniären Wiedergutmachungsleistungen anzuerkennen.

Es braucht also Anreize, die den TOA „attraktiver“ machen und zugleich die Sicherstellung einer ausreichenden Infrastruktur von TOA-Fachstellen gewährleisten. Dabei sind Reformen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene erforderlich.

4.1 KONKRETISIERUNG DES § 155A STPO UND SCHAFFUNG EINES ANREGUNGSRECHTS DER BETEILIGTEN

§ 155a StPO sieht vor, dass die „Staatsanwaltschaft und das Gericht (...) in jedem Stadium des Verfahrens die Möglichkeiten prüfen“ sollen, „einen Ausgleich zwischen Beschuldigtem und Verletztem zu erreichen. In geeigneten Fällen sollen sie darauf hinwirken (...)“. Probleme dieser Vorschrift ergeben sich in der Praxis bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Geeignetheit“ von Fällen für den TOA.

Häufig scheint die Auffassung vorzuherrschen, dass nur eher leichte Fälle mit personalem Charakter (einfache Körperverletzung, Diebstahl, Beleidigung u. ä.) als ausgleichsgerecht betrachtet werden, die zum Teil als Privatklagedelikte ohnehin Gegenstand eines Sühneversuchs nach § 380 StPO sind.

Die Erfahrung der TOA-Fachstellen hat gezeigt, dass ein Ausschluss bestimmter Delikte inadäquat wäre, da selbst schwerste Straftaten für einen TOA in Betracht kommen und als „geeignet“ erscheinen können. Von daher ist es im Prinzip richtig, grundsätzlich keinerlei Ausschlussstatbestände zu formulieren (wie etwa bei sexueller oder innerfamiliärer Gewalt), andererseits sollte man aber eventuell im Rahmen einer Konkretisierung der Vorschrift auch Tatbestände benennen, die „insbesondere“ geeignet erscheinen.

Ein weiteres Problem ist, dass § 155a StPO nur eine Prüfungs- und Hinwirkungspflicht für die Staatsanwaltschaft und das Gericht vorsieht, nicht jedoch eigene Anregungsrechte seitens der Beteiligten. Dazu äußert sich bislang nur das Gesetz zur ambulanten Resozialisierung und zum Opferschutz in Schleswig-Holstein (ResOG SH) in § 21 Abs. 4;¹⁰ eine Regelung, die Vorbild auch für eine Erweiterung des § 155a StPO sein könnte.

Vorschlag: § 155a StPO wird wie folgt ergänzt:

- S. 2 wird wie folgt gefasst: *In geeigneten Fällen, insbesondere bei Körperverletzungsdelikten, Bedrohung, bei Eigentums- und Vermögensdelikten, ggf. auch unter Gewaltanwendung (Raub/Erpressung), oder anderen Formen interpersonaler Konflikte, die nicht lediglich Bagatelldeliktcharakter aufweisen, sollen sie darauf hinwirken. Dies gilt vor allem auch dann, wenn vonseiten der Täter und/oder der Verletzten ein solcher Ausgleich angeregt wird.*
- S. 3, dass die Geeignetheit nicht gegen den ausdrücklichen Willen des Verletzten angenommen werden darf, wird zu S. 4.

4.2 TOA AUCH BEI SCHWEREREN DELIKTEN

In der Praxis wird der TOA vor allem bei leichter bis mittlerer Kriminalität angewandt und kann – sofern nicht eine Einstellung des Verfahrens gem. §§ 153 ff. StPO oder §§ 45, 47 JGG erfolgt – aufgrund der gesetzlichen Regelung des § 46a StGB im Erwachsenenstrafrecht zu einem Absehen von Strafe oder einer Strafmilderung führen, im Jugendstrafrecht bei 14- bis unter 21-Jährigen zu vergleichbaren mildernden Sanktionen/Reaktionen der Justiz. Die Erfahrung zeigt, dass insbesondere bei schwerer Kriminalität durch die restaurativen Maßnahmen eine Befriedung der Situation erzielt werden kann. Hier sollten Anreize geschaffen werden, um Staatsanwaltschaft, Verteidiger_innen und Gericht dazu zu ermutigen, den Beteiligten die Möglichkeit zu geben, außerhalb des Gerichtssaales unter Einbeziehung der Fachstellen für Täter-Opfer-Ausgleich einen Ausgleich zu finden.

¹⁰ § 21 Abs. 4 ResOG SH lautet: „Die Beauftragung der Ausgleichsstellen kann durch Staatsanwaltschaften, Gerichte oder durch die Verletzten, Probandinnen und Probanden selbst erfolgen; dies gilt auch nach Abschluss des Strafverfahrens.“

4.3 VERPFLICHTUNG ZUR DOKUMENTATION UND ERWEITERUNG BUNDESEINHEITLICHER STATISTIKEN BZGL. RESTORATIVER MASSNAHMEN IN DER STRAFRECHTSPFLEGE

Angesichts der unter 2.4 gefundenen Mängel der statistischen Erfassung des TOA sollten die Strafverfolgungs- und Staatsanwaltschaftsstatistik auf Bundesebene angereichert werden, insbesondere was den TOA im Rahmen der Diversion bzw. des Opportunitätsprinzips anbelangt. Ferner sollte eine verpflichtende Mitwirkung der TOA-Fachstellen an der TOA-Statistik vorgesehen werden, zumal Erstere weitgehend auch durch öffentliche Mittel mitfinanziert werden.

Eine stärkere statistische Erfassung bei Polizei und Staatsanwaltschaft kann durch die Sensibilisierung für das Thema auch die Bereitschaft zu einer häufigeren Nutzung des Instruments erhöhen.

Unter Umständen könnte auch die kriminologische Forschung etwa in der Kriminologischen Zentralstelle Wiesbaden (KrimZ) oder durch universitäre und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen zu einer Erhellung des „Dunkelfelds“ beitragen. Der Bund sollte in den regelmäßigen Sicherheitsberichten das Thema Restorative Justice als wesentlichen Berichtspunkt aufnehmen.

4.4 GESETZLICHER ANSPRUCH AUF EINE FLÄCHENDECKENDE IMPLEMENTATION VON TOA IN LANDESRESOZIALISIERUNGSGESETZEN (UMSETZUNG VON NR. 18 REC/CM (2018)8), ANALOG § 22 ABS. 2 RESOG SH)

Eine Empfehlung des Europarats aus dem Jahr 1999 sah bereits vor, dass die Mediation in Strafsachen durch eine flächendeckende Einrichtung von TOA-Fachstellen gewährleistet werden soll. Die Empfehlung Rec/CM (2018)8 hat diese Forderung nochmals bekräftigt (vgl. Regel Nr. 18) und in diesem Kontext die anzustrebende flächendeckende Angebotsstruktur auf alle restaurativen Maßnahmen, insbesondere auch im Justizvollzug ausgeweitet.

In Deutschland wurde vor allem mit der JGG-Reform von 1990 ein flächendeckender Ausbau angestrebt, der nach der Wiedervereinigung auch in Ostdeutschland weitgehend gelungen ist (vgl. zu einer Evaluation Dünkel et al. 1998). Im Erwachsenenbereich blieben die Strukturen lückenhaft und mit der Finanzkrise der Kommunen seit der Jahrtausendwende sind auch im Jugendstrafrechtsbereich die Angebote zum Teil reduziert oder gar eingestellt worden (vgl. z. B. Schadt/Schlupp-Hauck 2003).

Die Forderung, dass flächendeckend entsprechende Facheinrichtungen in freier und öffentlicher Trägerschaft vorhanden und angemessen ausgestattet sein müssen, ist daher von erneuter Aktualität, zumal im Vergleich der Bundesländer – aber auch selbst innerhalb dieser – große regionale quantitative und qualitative Unterschiede bestehen.

Wie eine gesetzliche Regelung auf Landesebene aussehen kann, hat 2022 der Gesetzgeber in Schleswig-Holstein mit dem Gesetz zur ambulanten Resozialisierung und zum Opferschutz (ResOG SH) gezeigt. In § 22 Abs. 2 ResoG SH heißt es

dazu: „Das für Justiz zuständige Ministerium stellt sicher, dass in allen Landgerichtsbezirken Ausgleichsstellen vorhanden sind.“ Zu prüfen wäre zudem, ob auch in bundesrechtlichen Regelungen eine derartige Ausstattungsgarantie verankert werden könnte. Für den Bereich des Jugendstrafrechts könnte man eine derartige Ausstattungsgarantie für den TOA aus dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII annehmen, da er als Leistung der Jugendhilfe im Sinne des § 27 SGB VIII angesehen werden kann (über § 52 SGB VIII kann ein erfolgreicher TOA zur Einstellung gem. § 45 JGG führen).¹¹

4.5 SICHERUNG VON INFRASTRUKTUR UND FACHGERECHTER VERMITTLUNGSARBEIT

In Deutschland ist die Finanzierung von TOA-Fachstellen sehr heterogen. Häufig arbeiten TOA-Fachstellen in freier Trägerschaft unter ungünstigen finanziellen Voraussetzungen, die die Mehrjahresplanung erschweren und zum Teil in Zusammenhang mit bürokratisch aufwendigen Projektförderungen stehen. Konstante Finanzierungsmodelle führen zu einer besseren Planungssicherheit und letztlich zu einer beständigen, qualitativ hochwertigeren Arbeit. Dies gilt besonders für die zeitlich aufwändigere Bearbeitung von komplexen Fällen (wie z. B. mit Inhaftierten, in Fällen von schwerer Gewalt oder/und bereits in Zusammenhang mit mehreren Beteiligten). Die teilweise vorherrschende zeitliche bzw. personelle Ressourcenknappheit bei öffentlichen Trägern sollten ebenso kompensiert werden.

Bei den Vermittlungsangeboten der TOA-Fachstellen muss ein fachgerechter und überprüfbarer Mindeststandard garantiert sein (siehe hierzu z. B. auch die EU-Richtlinie zum Opferschutz 2012/29 EU). Dazu könnte beispielsweise eine Verpflichtung aller TOA-Fachstellen zur Einhaltung der deutschen „Standards für Mediation in Strafsachen im Rahmen des Täter-Opfer-Ausgleichs“, herausgegeben vom TOA-Servicebüro des DBH e. V. und der BAG TOA (2017), beitragen. Für die Tätigkeit im Jugend- und Erwachsenenbereich sollte eine absolvierte Ausbildung in „Mediation in Strafsachen“ obligatorisch sein.

4.6 RESTORATIVE JUSTICE IN AUS- UND FORTBILDUNG

Die Sensibilität für die positiven Aspekte von TOA und Restorative Justice muss in allen betroffenen Berufsgruppen von Polizei, Justiz, Sozialdienst und Justizdienst geweckt werden und entsprechender Pflichtbestandteil der Aus- und Fortbildung sein. Insbesondere in der juristischen Ausbildung sind angehende Richter_innen, Staatsanwält_innen, aber auch Anwält_innen bereits auf diese Möglichkeit hinzuweisen und für Restorative Justice zu sensibilisieren. Vorreiter ist hier aktuell das Land Niedersachsen, das in der zweiten Ausbildungsphase, dem Referendariat, zum 1.1.2023 die juristische Ausbildung um die Vermittlung von Kenntnissen zum Täter-Opfer-Ausgleich erweitert (Niedersächsisches Justizministerium 2022).

Ein Fokus auf Mediation allgemein und in Strafsachen im Besonderen sollte aber vor allem auch für Jura-Studierende in

¹¹ Für das Erwachsenenstrafrecht ist eine Gesetzgebungskompetenz im Bereich des StGB wohl nicht begründbar, sondern eher von der Landeskompentenz für die Organisation der Sozialen Dienste der Justiz, insbesondere von Gesetzen zur ambulanten Resozialisierung auszugehen.

der universitären Ausbildungsphase liegen – und zwar nicht nur in den strafrechtlichen Schwerpunktgebieten (Kriminologie, Sanktionenrecht, Jugendstrafrecht, Strafvollzug etc.), sondern auch im Bereich von Grundlagenvorlesungen (z. B. Rechtsphilosophie, gesellschaftliche und politische Grundlagen des Rechts u. ä.). In einigen universitären Ausbildungsordnungen finden sich zwar bereits solche Ansätze, jedoch ist nicht bekannt, ob diese auch einen nennenswerten Stellenwert und nicht nur symbolische Bedeutung haben.

5. FAZIT

In den vergangenen 30 Jahren sind Elemente einer wiedergutmachungsorientierten Strafrechtspflege (Restorative Justice) und insbesondere der Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) in das Jugend- und Erwachsenenstrafrecht ebenso wie in das Strafverfahrensrecht integriert worden. Obwohl Deutschland von den rechtlichen Voraussetzungen auch im internationalen Vergleich über sehr weitreichende Möglichkeiten verfügt, konfliktvermittelnde Verfahrensformen verstärkt einzusetzen, ist die Praxis eher restriktiv geblieben. Soweit statistische Angaben zugänglich sind, zeigt sich, dass der TOA und selbst rein pekuniäre Wiedergutmachungsaufgaben die Ausnahme in der Justizpraxis geblieben sind. Dies ist umso erstaunlicher, als es inzwischen einen gesicherten Wissensbestand darüber gibt, dass Restorative Justice bzw. konfliktvermittelnde Verfahren wie der TOA positive Effekte hinsichtlich einer Konfliktbewältigung seitens der Opfer und Täter_innen haben, Opfer sehr viel zufriedener stellt als herkömmliche Gerichtsverfahren und für Täter_innen eine wirksame Resozialisierung bzw. das Abstandnehmen von weiteren Straftaten (Desistance) begünstigt.

Ein Hauptproblem bleibt in diesem Zusammenhang die nur lückenhafte Erfassung entsprechender statistischer Daten, weshalb diesbezüglich dringender Reformbedarf gegeben ist (vgl. oben 2.4 und 4.3.). In der Gesamtschau zeichnet sich für folgende sechs Themenbereiche ein Reformbedarf ab, der teilweise auf Bundes-, vor allem aber auch auf Länderebene zu regeln wäre:

1. Der TOA sollte nicht nur auf Initiative von Staatsanwaltschaft und Gericht, sondern auch von den Betroffenen angeregt bzw. initiiert werden können (Erweiterung in § 155a StPO).
2. Der TOA bzw. die Konfliktvermittlung in Strafsachen sollte explizit auch bei schwereren Delikten als Bagatelldelikten ermöglicht werden. Dies ist zwar de lege lata durchaus vorgesehen, wird aber in der Praxis selten initiiert.
3. Die TOA-Fachstellen sollten zur Dokumentation und Teilnahme an der bundesweiten TOA-Statistik verpflichtet werden sowie eine Erweiterung bundeseinheitlicher Statistiken bezüglich restaurativer Maßnahmen in der Strafrechtspflege im Rahmen einer Reform der Strafrechtspflegestatistiken verankert werden.
4. Ein gesetzlicher Anspruch auf eine flächendeckende Implementierung von Konfliktvermittlung im Rahmen des TOA sollte in Landesresozialisierungsgesetzen oder vergleichbaren Organisationsgesetzen der staatlichen Sozialen Dienste der Justiz und der Freien Straffälligenhilfe verankert werden.
5. Eine Qualitätssicherung hinsichtlich der Infrastruktur und fachlich qualifizierter Vermittlungsarbeit muss bundeseinheitlich gewährleistet werden.
6. Restorative Justice muss in Theorie und Praxis in der Aus- und Fortbildung verschiedener Berufsgruppen, insbesondere von Jurist_innen, Polizist_innen, Psycholog_innen, angehenden Fachmitarbeiter_innen aus dem Bereich der Sozialen Arbeit und aus dem Strafvollzug einen eigenständigen Schwerpunkt darstellen.

LITERATURVERZEICHNIS

Bals, N.; Hilgartner, C.; Bannenberg, B. 2005: Täter-Opfer-Ausgleich im Erwachsenenbereich: Eine repräsentative Untersuchung für Nordrhein-Westfalen, Mönchengladbach.

Bonta, J. et al. 2008: Restorative Justice and Recidivism: Promises Made, Promises Kept?, in: Sullivan, D.; Taft, L. (Hrsg.): Handbook of Restorative Justice, Milton Park, S. 108–120.

Busse, J. 2001: Rückfalluntersuchung zum TOA, unveröffentlichte Dissertation, Marburg.

Claes, B.; Shapland, J. M. 2016: Desistance from Crime and Restorative Justice, in: Restorative Justice 4 (3), S. 302–322.

Council of Europe 2022: Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2022–2027), https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5a064 (6.5.2023).

Dölling, D.; Hartmann, A.; Traulsen, M. 2002: Legalbewährung nach Täter-Opfer-Ausgleich im Jugendstrafrecht, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 85, S. 185–193.

Dünkel, F. 2015: Restorative Justice: Aktuelle Entwicklungen einer wiedergutmachenden Strafrechtspflege in Europa, in: Bannenberg, B. et al. (Hrsg.): Über allem: Menschlichkeit, Festschrift für Dieter Rössner, Baden-Baden, S. 499–515.

Dünkel, F.; Geng, B.; Kirstein, W. 1998: Soziale Trainingskurse und andere neue ambulante Maßnahmen nach dem JGG in Deutschland, Mönchengladbach.

Dünkel, F.; Päsroşanu, A. 2020: Restorative Justice: Entwicklungen wiedergutmachender Verfahren und Maßnahmen in der Strafrechtspflege in Europa, in: BewHi 67, S. 309–330.

Hartmann, A. et al. 2021: Täter-Opfer-Ausgleich in Deutschland: Auswertung der bundesweiten Täter-Opfer-Ausgleich-Statistik für die Jahrgänge 2019 und 2020, Bundesministerium der Justiz, Berlin.

Heinz, W. 2017: Kriminalität und Kriminalitätskontrolle in Deutschland – Berichtsstand 2015 im Überblick, Version: 1/2017, Originalpublikation im Konstanzer Inventar Sanktionsforschung 2017, <http://www.ki.uni-konstanz.de/kis/> (6.5.2023).

Kempfer, J.; Rössner, D. 2008: Kriminalprävention durch TOA: Ergebnisse aus der Rückfallforschung, in: TOA-Infodienst 36, S. 5–10.

Kerner, H.-J.; Weitekamp, E. G. M. 2013: Praxis des Täter-Opfer-Ausgleichs in Deutschland, Bundesministerium der Justiz, Berlin.

Kilchling, M. 2019: Restorative Justice in Europa, in: TOA-Magazin 2, S. 4–9.

Latimer, J.; Dowden, G.; Muise, D. 2005: The Effectiveness of Restorative Justice Practices: A Meta-Analysis, in: The Prison Journal 85, S. 127–144.

Niedersächsisches Justizministerium 2022: Opferschutz im Referendariat, <https://www.mj.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/opferschutz-im-referendariat-217874.html> (6.5.2023).

Schadt, M.; Schlupp-Hauck, W. 2003: Gemeinsam handeln in der Rezession, in: TOA-Infodienst 20, S. 5–9.

Sherman, L. W.; Strang, H. 2007: Restorative Justice: The Evidence, The Smith Institute, London.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2022: Strafverfolgung 2021, Wiesbaden.

TOA-Servicebüro des DBH e. V.; BAG TOA 2017: STANDARDS: Mediation in Strafsachen im Rahmen des Täter-Opfer-Ausgleichs, DBH, Köln.

UNDOC (United Nations Office on Drugs and Crimes) 2020:

Kyoto Declaration: On Advancing Crime Prevention, Criminal Justice and the Rule of Law: Towards the Achievement of the 2030 Agenda for Sustainable Development, https://www.unodc.org/documents/commissions/Congress/21-02815_Kyoto_Declaration_ebook_rev_cover.pdf (6.5.2023).

Willms, C. 2023: Restorative Justice, in: Cornel, H. et al. (Hrsg.): Resozialisierung, Handbuch, 5. Aufl., Baden-Baden.

AUTOR_INNEN

Die Arbeitsgruppe Sanktionenrecht ist ein Forum der Friedrich-Ebert-Stiftung zur Diskussion und Erarbeitung von Reformvorschlägen für das Sanktionenrecht. Die AG soll insbesondere die Reformvorhaben im Sanktionenrecht während der Legislatur 2021–2025 mit Impulsen und Kommentaren begleiten. Die Mitglieder der AG kommen aus dem Bundestag, verschiedenen staatlichen Institutionen, der Rechtspflege und der Zivilgesellschaft. Ihr gehören unter anderem an: Michaela Apel, Ahmed Aksu, Elena Blessing, Daniela Cernko, Shirin Dirks, Frieder Dünkel, Max Erhard, Petra Frantziach, Marcus Köhler, Elisa Hoven, Markus Kühn, Marius Müller-Hennig, Volker Norbistrath, Heide Wedemeyer.

IMPRESSUM

JUNI 2023

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205

www.fes.de/apb

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Marius Müller-Hennig, Abteilung Analyse, Planung und Beratung
Bestellungen/Kontakt: apb-publikation@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Titelgrafik: tigerworx

ISBN 978-3-98628-311-7