

**Briefing Paper about the Regulation of Restorative Justice in the Directive 2012/29/EU, Brunilda Pali, European Forum for Restorative Justice (2016) – Zusammenfassung von Ines Staiger, Servicebüro für Täter-Opfer-Ausgleich und Konfliktmediation**

Das Ziel des Informationspapiers des European Forum for Restorative Justice (EFRJ) über die Regulierung von Restorative Justice in der Richtlinie 2012/29/EU ist es, das Potenzial und die Grenzen der EU-Opferrichtlinie in Bezug auf die Regulierung von Restorative Justice in der EU zu bewerten und hervorzuheben. Die Mitglieder des EFRJ und alle anderen Interessierten werden gebeten, ihre Kommentare an das EFRJ zu senden sowie an einer Umfrage des EFRJ teilzunehmen. Des Weiteren plant das EFRJ, ein Positionspapier herauszugeben, das umfassende Empfehlungen an die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission enthalten wird.

**Rechtlicher Hintergrund:**

Die Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI (im Folgenden EU-Opferrichtlinie) ersetzt den Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers in Strafverfahren (2001/220/JI), da dessen Zielsetzung einer einheitlichen Umsetzung von Opferrechten durch die EU-Mitgliedstaaten nicht erreicht wurde. Nach dem „Budapest-Fahrplan“ im Jahr 2011 wurde eine neue Gesetzgebung zur Verbesserung des Opferschutzes auf EU-Ebene beschlossen und schließlich mit der EU-Opferrichtlinie umgesetzt. Die Richtlinie ist rechtlich bindend und verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, diese in nationales Recht umzusetzen. Hierzu hat die Generaldirektion der Europäischen Kommission „Justiz und Verbraucher“ einen Leitfadens zur Umsetzung der EU-Opferrichtlinie (*DG Justice Guidance Document*) herausgegeben, der eine Anleitung enthält, wie die Richtlinie umgesetzt ist. Bis zum 16.11.2015 mussten zumindest die Mindeststandards in nationales Recht umgesetzt werden, was von der Europäischen Kommission im Wege der Evaluation auch kontrolliert wird. Bis zum 16.11.2017 und danach alle drei Jahre müssen die EU-Mitgliedstaaten anhand von Daten nachweisen, inwiefern Opfern von Straftaten Zugang zu ihren Rechten gegeben wird. Kommen die EU-Mitgliedstaaten ihrer Umsetzungspflicht nicht nach, wird von der Europäischen Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg eingeleitet. Zusätzlich kann die Europäische Kommission auch auf Anregung von Unternehmen, NGOs oder einzelnen Bürgern ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Damit soll sichergestellt werden, dass Opfer von Straftaten ihre Rechte nach der Richtlinie auch wahrnehmen können.

**Was bringt die EU-Opferrichtlinie an Neuigkeiten?**

Die EU-Opferrichtlinie beinhaltet neue Rechte für Opfer und stärkt die schon existierenden Schutzvorschriften.

**Zum Begriff des Opfers, Art. 2.1.a, b der EU-Opferrichtlinie:**

Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist auf Nicht-EU-Bürger – unabhängig vom Aufenthaltsstatus des Opfers – erweitert, sofern die Straftat innerhalb der EU begangen wurde oder das Strafverfahren in der EU geführt wird (siehe Erwägungsgründe 10 und 13 der Richtlinie). Ebenso sind Familienangehörige unter den Opferbegriff mitaufgenommen, allerdings nur dann, wenn es Familienangehörige einer Person sind, deren Tod eine direkte Folge der Straftat ist. Damit sind Familienangehörige einer Person, die die Straftat überlebt hat, vom Opferbegriff ausgenommen.

Hervorzuheben ist auch der Ansatz der Richtlinie, die persönliche Situation und die unmittelbaren Bedürfnissen der Opfer zu berücksichtigen. Bei diesem Ansatz wird jedoch insbesondere von

Organisationen, die mit Opfern mit Behinderungen arbeiten, kritisiert, dass damit nicht die strukturellen Hindernisse für Opfer an sich angegangen werden.

Zum Begriff „Restorative Justice“ (im deutschen Text der Richtlinie als „Wiedergutmachung“ übersetzt), Art. 2.1.d der EU-Opferrichtlinie:

Die Richtlinie enthält eine offene Definition, die verschiedene Arten von Restorative Justice Verfahren mit auch ergebnisoffenen Ausgang umfasst. Hauptmerkmale des „Wiedergutmachungsverfahrens“ sind die aktive und freiwillige Teilnahme von Opfer und Täter, sowie die Beteiligung eines unparteiischen Dritten. Die Definition ist von der *Empfehlung Nr. R (99) 19 des Ministerkomitees des Europarates über die Mediation in Strafsachen* übernommen, die sich dort auf „Mediation“, und nun in der Richtlinie auf „Wiedergutmachung“ (EN: Restorative Justice) bezieht. Daran wird deutlich, dass die Richtlinie eine Vielfalt von „Wiedergutmachungsdiensten“ anerkennt und über den Täter-Opfer-Ausgleich hinausgehen kann. Zudem erlaubt die Definition, dass „Wiedergutmachungsdienste“ in jeder Stufe des Strafverfahrens und auch noch nach dem Strafurteil (also in der Haft) durchgeführt werden können.

Der Vorteil einer weiten Definition beinhaltet zugleich jedoch auch den Nachteil, dass eine unterschiedliche Terminologie in den Gesetzen der EU-Mitgliedstaaten wieder zu einer Einschränkung des Anwendungsbereichs von Restorative Justice führen kann – denn nur wenige EU-Mitgliedstaaten benutzen ausdrücklich die Terminologie „Restorative Justice“ (siehe hierzu das IVOR-Projekt (2016) von APAV). Daneben werden Ambivalenzen auch durch die bestehenden Unterschiede in Bezug auf den Anwendungsbereich, die Kernprinzipien und Zielsetzungen in Gesetzgebung und Praxis hervorgerufen. Demnach wird es im Wesentlichen darauf ankommen, wie die Begrifflichkeiten in den jeweiligen nationalen Gesetzen umgesetzt werden und wie sich der institutionelle und praxis-bezogene Zusammenhang in Bezug auf die Umsetzung gestaltet, was wiederum auch Einfluss auf die Erfahrungen von Opfern mit Restorative Justice haben wird.

Verweise auf Wiedergutmachung / Wiedergutmachungsdienste finden sich insbesondere im Erwägungsgrund 46 sowie in den Artikeln 2.1.d, 4 Abs. 1 j und Artikel 12 der EU-Opferrichtlinie.

Recht auf Informationen über verfügbare „Wiedergutmachungsdienste“ (im Englischen: „Restorative Justice Services“), Art. 4 Abs. 1 (j) der EU-Opferrichtlinie:

Nach Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie orientiert sich das Recht auf Information an den konkreten Bedürfnissen und persönlichen Umständen des Opfers, so dass weitere einzelne Informationen auch in späteren Stadien des Strafverfahrens zur Verfügung gestellt werden können (siehe hierzu auch Erwägungsgrund 21 der Richtlinie). Das Recht auf Information ist entscheidend für die Anwendbarkeit von Restorative Justice im Strafverfahren, denn Forschungsergebnisse haben gezeigt, dass gerade die fehlende Information über Restorative Justice das wesentliche Hindernis für die Entscheidung für einen „Wiedergutmachungsdienst“ ist. So dürfen beispielsweise „Wiedergutmachungsdienste“ in manchen EU-Mitgliedstaaten nicht auf die Kontaktdaten der Opfer zugreifen. Des Weiteren weisen Forschungsergebnisse darauf hin, dass Informationen nicht nur in verschiedenen Verfahrensstadien wiederholt werden, sondern auch von verschiedenen Quellen wie Polizei, Staatsanwaltschaft, Gericht, Opferunterstützungsdienste und Sozialarbeiter herrühren sollten. Hierbei sind sowohl die Einstellung der vermittelnden Stellen in Bezug auf Restorative Justice als auch die Kooperationswilligkeit maßgeblich. Nachteilig ist deshalb, dass die EU-Mitgliedstaaten nach der EU-Opferrichtlinie nicht verpflichtet werden, fehlende „Wiedergutmachungsdienste“ zu errichten oder aktiv den Zugang zu verfügbaren Diensten zu fördern. Denn sowohl in Forschungsergebnissen als auch im Leitfaden des

Europarats (2007) für eine bessere Umsetzung der Empfehlung *Nr. R (99) 19 über die Mediation in Strafsachen* wurden Verfügbarkeit, Zugang und Kenntnis im Hinblick auf Restorative Justice Programme als die drei entscheidenden Elemente für eine effektive Umsetzung von Restorative Justice in Europa gekennzeichnet.

Recht auf Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit „Wiedergutmachungsdiensten“, Art. 12 und Erwägungsgrund 46 der EU-Opferrichtlinie:

Wie sich aus der Tongebung von Art. 12 und auch aus dem Erwägungsgrund 46 ergibt, dominieren Warnungen vor „Wiedergutmachungsdiensten“ und die Vorteile von Restorative Justice werden nicht deutlich genug hervorgehoben. Dies wird unweigerlich Einfluss auf die weitere Entwicklung von Restorative Justice haben, sei es positiv in Bezug auf eine bessere Qualitätsentwicklung von „Wiedergutmachungsdiensten“ oder nachteilig im Hinblick auf eine reduzierte Anwendung solcher Dienste. Denn nach Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie ergreifen EU-Mitgliedstaaten „Maßnahmen zum Schutz der Opfer vor sekundärer und wiederholter Viktimisierung, vor Einschüchterung und vor Vergeltung, die anzuwenden sind, **wenn Wiedergutmachungsdienste zur Verfügung gestellt werden.**“ Sinnvoller wären hier laut Forschungsergebnissen vielmehr, Schutzmaßnahmen in Bezug auf die Kernprinzipien von Restorative Justice zu ergreifen, nämlich insbesondere bzgl. der Freiwilligkeit der Teilnahme sowie der Vertraulichkeit des Restorative Justice Verfahrens. Zudem sollte - gerade auch im Hinblick auf die Ausgewogenheit der Herangehensweise von Restorative Justice - darauf geachtet werden, ebenso die Interessen des Täters und der Gesellschaft im Restorative Justice Verfahren zu berücksichtigen.

Eine weitere Einschränkung im Zusammenhang mit „Wiedergutmachungsdiensten“ ergibt sich aus Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie, wonach die Unterstützung der Vermittlung von „Wiedergutmachungsdiensten“ nur dann erfolgt, „wenn dies sachdienlich ist“. Gerade vor diesem Hintergrund wäre es daher angebracht, ein Recht auf Zugang zu „Wiedergutmachungsdiensten“ für alle Beteiligten – also Opfer, Täter, andere betroffene Personen und die Gemeinde/Gesellschaft – zu gewährleisten.

Positiv hervorgehoben werden kann jedoch, dass die EU-Mitgliedstaaten die Vermittlung von „Wiedergutmachungsdiensten“ grundsätzlich unterstützen sollen und diesbezüglich auch Schutzmaßnahmen vor Viktimisierungserfahrungen sicherstellen. Des Weiteren ist ein ausdrücklicher Ausschluss von Opfern einer bestimmten Straftat nicht vorgesehen, so dass die Teilnahme an einem Restorative Justice Programm grundsätzlich für alle Opfer möglich ist. Zudem kann ein erweiterter Personenkreis von Straftätern für einen „Wiedergutmachungsdienst“ aufgenommen werden, da Anknüpfungspunkt nicht das Schuldeingeständnis des Täters ist, sondern der Täter den zugrundeliegenden Sachverhalt im Wesentlichen zugegeben haben muss [Im EN Text muss der Täter des Sachverhalt im Wesentlichen (nur) eingeräumt haben – „acknowledged“]. Die Regelung in Art. 12 Abs. 1 d der Richtlinie unterstützt die Verbindung zwischen dem restaurativen Verfahren und dem Strafverfahren, indem die freiwillige Vereinbarung im weiteren Strafverfahren berücksichtigt werden kann. Neu ist das Verfahren zur Überwachung der Einhaltung einer Vereinbarung nach Art. 12 Abs. 1 b der Richtlinie, so dass nun eine an das „Wiedergutmachungsverfahren“ anschließende Rückmeldung über die Vereinbarung an das Opfer anvisiert ist. Dies kann im Hinblick auf die Überwachung jedoch auch dazu führen, dass weniger Fälle an „Wiedergutmachungsdienste“ vermittelt werden.

Insgesamt gesehen sollte Artikel 12 der Richtlinie nicht komplett von den Schutzmaßnahmen in Bezug auf „Wiedergutmachungsdienste“ dominiert werden, sondern vielmehr die Frage des Rechts auf Zugang zu „Wiedergutmachungsdiensten“ in den Mittelpunkt gestellt werden.

#### Schulung der betroffenen Berufsgruppen, Art. 25 der EU-Opferrichtlinie:

Nach Art. 25 Abs. 4 der Richtlinie soll ermöglicht werden, dass diejenigen, die „Wiedergutmachungsdienste“ zur Verfügung stellen, eine ihrem Kontakt mit den Opfern angemessene Schulung erhalten und die beruflichen Verhaltensregeln beachten, mit denen sichergestellt wird, dass sie ihre Tätigkeit unvoreingenommen, respektvoll, einfühlsam und professionell ausführen. Nachteilig ist jedoch, dass die EU-Mitgliedstaaten nach Art. 25 der Richtlinie nicht verpflichtet werden, Schulungen zu Restorative Justice anzubieten, denn gerade das Fehlen eines standardisierten Verfahrens für die Schulung von Restorative Justice Praktikern in Europa ist ein wesentliches Hindernis für das Verständnis von Restorative Justice und die weitere Umsetzung von Restorative Justice Verfahren (siehe hierzu das IVOR-Projekt (2016) von APAV).

In diesem Zusammenhang könnte jedoch das Programm „Justiz“ (2014-2020) der Generaldirektion Justiz und Verbraucher herangezogen werden, womit Projekte zur Schulung von Praktikern gefördert werden.

#### Zusammenarbeit und Koordinierung von Diensten, Art. 26 der EU-Opferrichtlinie:

Art. 26 der Richtlinie ist ebenso relevant für Restorative Justice, da hier all diejenigen Maßnahmen gefördert werden, die den Zugang zu Opferrechten, einschließlich des Austauschs bewährter Verfahren, einzelfallbezogener Konsultationen, Aufklärungs- und Sensibilisierungskampagnen, Forschungs- und Bildungskampagnen sowie die Unterstützung für einschlägige europäische Netzwerke verbessern.

Die Zusammenarbeit und Koordinierung von Diensten zwischen den EU-Mitgliedstaaten hätte jedoch ausdrücklich auch um Regelungen zur Zusammenarbeit und Koordinierung von „Wiedergutmachungsdiensten“ innerhalb eines EU-Mitgliedstaates ergänzt werden sollen, wie es im Erwägungsgrund 62 der Richtlinie und im Leitfaden der Generaldirektion Justiz und Verbraucher zur Umsetzung der Richtlinie vorgesehen ist. Demnach sollte eine verstärkte Zusammenarbeit innerhalb der öffentlichen Dienste anvisiert werden, insbesondere zwischen Mediatoren und anderen am „Wiedergutmachungsverfahren“ beteiligten Berufsgruppen.

Zusammenfassend wird festgestellt, dass die EU-Opferrichtlinie aufgrund ihrer rechtlich bindenden Wirkung das wichtigste supranationale Rechtsinstrument für die Regulierung von Restorative Justice in Europa ist. Jedoch wird sie den Erwartungen insoweit insbesondere deswegen nicht gerecht, als dass es keine Garantie dafür gibt, dass den Opfern von Straftaten der Zugang zu „Wiedergutmachungsdiensten“ gewährleistet wird. Deshalb ist es weiterhin erforderlich, dass das EFRJ eine europaweite Plattform für den Austausch bewährter Verfahren und für einheitliche Schutzmaßnahmen und Methoden bietet.