

Professioneller, unabhängiger und innovativer – Restorative Justice für alle

Stellungnahme zur Europaratsempfehlung

Vom TOA-Servicebüro des DBH e. V.

Am 3. Oktober 2018 nahm der Europarat die Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates „CM/Rec(2018)8 über Restorative Justice in Strafsachen“ an. Auf dieser Grundlage verfasste das TOA-Servicebüro des DBH e. V. eine englischsprachige Stellungnahme, in der die aktuelle Situation von Restorative Justice bzw. des TOA in Deutschland skizziert sowie konkreter Weiterentwicklungsbedarf formuliert wird. Im Juni 2019 übermittelte die Geschäftsstelle des European Forum for Restorative Justice (EFRJ) dieses Dokument mitsamt einem eigenen Kurzdossier (Policy Brief) an das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV). Hiermit verbunden waren die Ziele, einerseits das Bewusstsein des BMJV für die neue Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates zu steigern sowie andererseits die Weiterentwicklung von RJ bzw. des TOA in Deutschland zu fördern.

Das Servicebüro für Täter-Opfer-Ausgleich und Konfliktschlichtung des DBH e. V. begrüßt die Empfehlung des Europarates von 2018 zu Restorative Justice in Strafsachen. Die Empfehlung ist das fortschrittlichste internationale Rechtsinstrument für die (weitere) Entwicklung von RJ bzw. des TOA in Deutschland und anderen europäischen Ländern.

Im Vergleich zu einigen anderen Mitgliedstaaten hat Deutschland bereits langjährige Erfahrungswerte in der Etablierung und Anwendung von RJ. Besonders hervorzuheben sind:

- eine wichtige, weitreichende Rechtsgrundlage für RJ in Strafsachen zu jedem Zeitpunkt des Strafverfahrens;
- ein fundiertes Schulungsprogramm für Mediator*innen in Strafsachen, das seit mehr als 25 Jahren Bestand hat und nach Bedarf weiterentwickelt wird;
- mehr als drei Jahrzehnte praktischer Erfahrung in der Mediation in Strafsachen;
- mehr als 300 TOA-Fachstellen im Bundesgebiet;

- hohe Qualitätsstandards für die Mediation in Strafsachen;
- die Erstellung der bundesweiten Täter-Opfer-Ausgleichs-Statistik seit über 25 Jahren;
- und schließlich die Einrichtung des Servicebüros für Täter-Opfer-Ausgleich und Konfliktschlichtung des DBH e. V. im Jahr 1992 als überregionale Zentralstelle zur Förderung von RJ bzw. des TOA in Deutschland.

In vielerlei Hinsicht erfolgt RJ in Deutschland bereits im Einklang mit der neuen Empfehlung des Europarates. Nichtsdestotrotz wird mit dieser darauf aufmerksam gemacht, dass in Deutschland nach wie vor noch viel Entwicklungspotenzial vorhanden ist, um RJ im Sinne einer ‚best practice‘ voranzutreiben.

Dies bezieht sich insbesondere auf die Aspekte, die aus den folgenden Regeln der Empfehlung zitiert werden.

Regel 4

„RJ erfolgt meist in der Form eines Dialoges (direkt oder indirekt) zwischen Opfer und Täter*innen und kann auch in geeigneten Fällen andere Personen, die direkt oder indirekt von der Straftat betroffen sind, einbeziehen.“

Im Allgemeinen erfolgt RJ in Deutschland in der Form der Mediation in Strafsachen zwischen primären tatbetroffenen und tatverantwortlichen Personen. Andere indirekt betroffene Personen werden selten in die Vermittlungsgespräche involviert. Eine größere Einbeziehung Dritter wäre daher wünschenswert.

Regel 5

„Abhängig vom Land, in dem RJ angewandt wird und von der Art und Weise der Handhabung, kann sich RJ unter anderem auf Mediation in Strafsachen, Schlichtung im Strafverfahren, Gemeinschafts- und Familiengruppenkonferenzen, Schlichtungskreise oder Friedenszirkel beziehen.“

Hinsichtlich der Einbeziehung mehrerer Personen in das RJ-Verfahren haben sich RJ-Konferenzen und Kreisverfahren im internationalen Bereich sowie auch im Rahmen von Modellprojekten in Deutschland bewährt. Derzeit werden RJ-Konferenzen jedoch nur vereinzelt angeboten (z. B. in

Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Baden-Württemberg). RJ-Kreisverfahren werden im strafrechtlichen Kontext so gut wie überhaupt nicht praktiziert. Vor diesem Hintergrund wäre eine Entwicklung hin zu mehr und verschiedenartigen Schulungen für Praktiker*innen sowie eine zusätzliche finanzielle Förderung für TOA-Fachstellen, die verschiedene RJ-Verfahren anbieten, äußerst sinnvoll.

Regel 6

„RJ kann zu jedem Zeitpunkt des Strafverfahrens angewandt werden.“

Nach deutschem Recht ist die Anwendung von RJ zu jedem Zeitpunkt des Strafverfahrens und für jedes Delikt möglich. In der Rechtspraxis wird RJ jedoch beinahe ausschließlich im Ermittlungsverfahren und meist für Straftaten aus dem Bereich der leichten oder mittleren Kriminalität durchgeführt – das bedeutet z. B., dass RJ in Fällen schwerer Kriminalität und auch im Strafvollzug nur punktuell angeboten wird.

Regel 18

„RJ sollte ein generell zugänglicher Dienst sein.“

Das Angebot an Möglichkeiten und die Anzahl von TOA-Fachstellen ist je nach Region unterschiedlich – so wird z. B. RJ insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern wie etwa Thüringen kaum angeboten.

Regel 19

„Opfer und Täter*innen sollten seitens der zuständigen Behörden und Strafrechtspraktiker*innen mit ausreichenden Informationen versorgt werden, um zu entscheiden, ob sie an einem RJ-Verfahren teilnehmen wollen oder nicht. Zuweisungen können von der Justiz oder den Strafverfolgungsbehörden zu jedem Zeitpunkt des Strafverfahrens erfolgen; dies schließt die Möglichkeit nicht aus, dass die Zuweisung an einen RJ-Dienst von den Konfliktparteien selbst angeregt wird.“

Qualität und Quantität der Informationen unterscheiden sich je nach Region. RJ ist nur ein Themenbereich von vielen, über den Tatbetroffene informiert werden; eine obligatorische Information von Tatverantwortlichen findet nicht statt. Eine umfassende und nachhaltige Information für alle Tatbetroffenen und Tatverantwortlichen wäre für alle Bundesländer notwendig. Nach der deutschen Strafprozessordnung besteht zwar eine Informationspflicht, aber es besteht dennoch Bedarf, Justiz und Polizei in einer nachhaltigen Umsetzung der Informationspflicht zu schulen. Zudem können manche TOA-Fachstellen Selbstmeldungen von Tatbetroffenen oder Tatverantwortlichen nicht annehmen (wie z. B. die Bewährungs- und Gerichtshilfe Baden-Württemberg).



Bild: Tobias Zdeněk/Pixabay

Werte und Standards sind Orientierungspunkte in der Vermittlungslandschaft.

Regel 22

„Sofern RJ für das Strafverfahren vorgesehen ist, sollten Richtlinien aufgestellt werden. Diese sollten sich insbesondere mit den Verfahren für die Zuweisung von Fällen sowie mit der Bearbeitung von Fällen befassen.“

In ganz Deutschland werden ca. 20.000 bis 30.000 Fälle im Jahr von TOA-Fachstellen bearbeitet. Die Gesamtzahl der registrierten Straftaten (ca. 6,3 Millionen) zeigt, dass RJ immer noch ein Randphänomen in der deutschen Justizpraxis darstellt. Einerseits liegt dies daran, dass nur wenige Menschen jemals etwas von RJ gehört haben. Andererseits hängt dies mit den relativ geringen Fallzuweisungen seitens der Staatsanwaltschaften und Gerichte an die TOA-Fachstellen zusammen. Wo möglich, sollten bestehende Leitlinien und Kooperationen verbessert werden. Zusätzlich müssten Maßnahmen zur Sensibilisierung im Bereich RJ getroffen werden. Angefangen bei Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten – und schließlich bei der Zivilbevölkerung. Die weitere Finanzierung sowie die Ausarbeitung von breit angelegten Kampagnen und Schulungskursen ist hier ein wichtiger Baustein.

Regel 23

„Verfahrensgarantien müssen für RJ-Verfahren übernommen werden. Insbesondere sollten die Parteien über klar definierte und wirksame Beschwerdeverfahren informiert werden und zu diesen Zugang haben.“

Vor diesem Hintergrund wäre die Einführung einer unabhängigen Beschwerdestelle empfehlenswert.

Regel 38

„RJ-Dienste sollten regelmäßig die Arbeit ihrer Vermittler*innen beaufsichtigen, um sicherzustellen, dass Standards eingehalten und Verfahren sicher und effektiv durchgeführt werden.“

Viele, aber nicht alle TOA-Fachstellen arbeiten entsprechend den deutschen „Standards für Mediation in Strafsachen im Rahmen des Täter-Opfer-Ausgleichs“ (2017, Hrsg.: TOA-Servicebüro des DBH e. V. / BAG TOA e. V.). Tatbetroffene und auch Tatverantwortliche sollten stets einen Anspruch auf fachgerechte und sichere RJ-Angebote haben. Aus diesem Grund wäre es sinnvoll, wenn TOA-Fachstellen gesetzlich zur Einhaltung der Standards verpflichtet werden.

Regel 39

„RJ-Dienste sollten geeignete Datenerfassungssysteme entwickeln, die es ihnen ermöglichen, Informationen über die Fälle, die sie durchführen, zu sammeln.“

Ungefähr 75 TOA-Fachstellen nehmen an der bundesweiten Täter-Opfer-Ausgleichs-Statistik teil. Diejenigen, die sich daran nicht beteiligen, nutzen in der Regel interne Evaluierungen, die mitunter nach einer unterschiedlichen Zählweise erfolgen. Im Hinblick auf die Datenerhebung und ihre Vergleichbarkeit wäre es hilfreich, wenn alle TOA-Fachstellen verpflichtet wären, sich an der bundesweiten TOA-Statistik zu beteiligen. Zu diesem Zweck wäre jedoch die Finanzierung und Entwicklung von kompatiblen Softwaremodulen notwendig.

Regel 40

„Die Vermittler*innen sollten aus allen Bevölkerungsschichten heraus eingestellt werden und im Allgemeinen über ein gutes Verständnis der regionalen Kulturen und Gemeinschaften verfügen.“

In Deutschland führen in den meisten Fällen gut ausgebildete Personen RJ-Verfahren durch. Jedoch arbeiten nur wenige TOA-Fachstellen mit ausgebildeten (ehrenamtlichen) Mediator*innen aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, Kulturen und Gemeinschaften. Eine größere Vielfalt wäre hier wünschenswert.

Regel 42

„Vermittler*innen sollten eine grundlegende Ausbildung erhalten, bevor sie RJ durchführen, so wie auch eine kontinuierliche berufliche Weiterbildung.“

Zwar hat die Mehrheit derjenigen, die in TOA-Fachstellen arbeiten, eine entsprechende Ausbildung vorzuweisen. Dennoch gibt es nach wie vor, insbesondere bei manchen staatlichen Trägern, Vermittler*innen, die ohne eine solche Weiterbildung in der Praxis tätig sind. Insbesondere für die Qualitätssicherung sollten alle Mediator*innen in Strafsachen auch eine dementsprechende Ausbildung absolviert haben.

Regel 48

„RJ sollte effizient ausgeführt werden, aber in einer Geschwindigkeit, die für die Parteien machbar ist. Insbesondere sensible, komplexe und schwerwiegende Fälle können eine zeitaufwendige Vor- und Nachbereitung erfordern und es kann auch angebracht sein, die Parteien an andere Stellen weiterzuleiten, wie z. B. für die Behandlung von Traumata oder Sucht.“

In vielen Bundesländern werden komplexere Fälle (wie z. B. mit Inhaftierten oder Fälle mit mehreren Beteiligten) nicht gesondert finanziert, was die TOA-Fachstellen meist vor fi-

nanzielle und zeitliche Herausforderungen stellt. In solchen Fällen ist eine besondere Vorbereitungszeit notwendig, die auch einer finanziellen Förderung bedarf.

Regel 53

„Im Falle, dass RJ eine Auswirkung auf Gerichtsentscheidungen hat, sollten die Vermittler*innen der zuständigen Justiz oder Strafverfolgungsbehörde über die getroffenen Maßnahmen und über das Ergebnis von RJ berichten. Ungeachtet der Verpflichtungen der Vermittler*innen nach Regel 49,¹ sollten deren Berichte weder die Inhalte der Ausgleichsgespräche zwischen den Parteien offenlegen noch irgendeine Beurteilung über das Verhalten der Parteien während des RJ-Verfahrens beinhalten.“

Diese Regelung stimmt mit den deutschen „Standards für Mediation in Strafsachen im Rahmen des Täter-Opfer-Ausgleichs“ überein. Jedoch geben einige Staatsanwält*innen im Vorfeld konkrete Zielvorgaben für die Wiedergutmachungsleistungen ab. Es muss Mediator*innen möglich sein, in einer unparteiischen Weise, d. h. ohne Vorgaben seitens der Justiz, zu agieren. In dieser Hinsicht besteht ebenfalls ein Bedarf an Schulungen der Justiz zu RJ-Prinzipien.

Regel 54

„Für ein effektives Angebot von RJ sind angemessene personelle und finanzielle Ressourcen erforderlich.“

In Deutschland ist die Finanzierung von TOA-Fachstellen sehr heterogen. Häufig arbeiten TOA-Fachstellen unter freier Trägerschaft unter ungünstigen finanziellen Voraussetzungen, die keine Mehrjahresplanung möglich machen (z. B. aufgrund von Finanzierungen über Geldstrafen oder wegen Fallkostenpauschalen). Konstante Finanzierungsmodelle würden zu einer besseren Planungssicherheit und letztlich zu einer beständigen, qualitativ hochwertigeren Arbeit führen.

Regel 59

„Auch wenn RJ typischerweise durch einen Dialog zwischen den Parteien gekennzeichnet ist, können viele Maßnahmen, die keinen Dialog zwischen Opfer und Täter*in beinhalten, in einer Art und Weise konzipiert und durchgeführt werden, die eng mit RJ-Prinzipien verbunden ist. Dies schließt innovative Herangehensweisen zur Wiedergutmachung, zur Heilung von Opfern und zur Wiedereingliederung von Täter*innen mit ein.“ Unseres Wissens nach werden in Deutschland entsprechenden Maßnahmen kaum bis gar nicht angeboten. Die wenigen

¹ Der im Allgemeinen für die Vermittler*innen geltende Grundsatz, die Gesprächsinhalte des gesamten Vermittlungsprozesses vertraulich zu behandeln, gilt nicht, sobald sie von den Beteiligten über bisher unbekannte, bereits geschehene oder drohende schwere Straftaten in Kenntnis gesetzt werden.

existierenden Maßnahmen (wie z. B. Opfer-Empathie-Training im Strafvollzug) werden teilweise als reguläre RJ-Praktiken dargestellt. Dies birgt das Risiko in sich, dass originäre Werte und Ziele der RJ verwässert werden.

Regel 60

„RJ-Prinzipien und Vorgehensweisen können innerhalb des Strafrechtssystems sowie außerhalb des Strafverfahrens angewandt werden. Zum Beispiel können sie in Konfliktsituationen zwischen Bürger*innen und Polizeibeamt*innen, zwischen Gefangenen und Strafvollzugsbeamt*innen, zwischen den Gefangenen untereinander oder zwischen Bewährungshelfer*innen und den Straftäter*innen, die von ihnen betreut werden, herangezogen werden.“

Diese Weiterentwicklungen wären auch in Deutschland sehr zu begrüßen. Solche Angebote sind in Deutschland bisher

kaum (z. B. Mediation zwischen Inhaftierten und Bediensteten in Justizvollzugsanstalten) bzw. gar nicht vorhanden.

Aufgrund der vorangegangenen Auswertung der aktuellen Situation der Entwicklung von RJ bzw. des TOA in Deutschland wird deutlich, dass verschiedene Maßnahmen erforderlich sind, um der Empfehlung des Europarates gerecht zu werden. Das Servicebüro für Täter-Opfer-Ausgleich und Konfliktschlichtung des DBH e. V. ist engagiert in seiner beratenden und unterstützenden Funktion, um die vollständige Umsetzung der Empfehlung voranzutreiben und besonders wirkungsvolle RJ-Praktiken flächendeckend in Deutschland anzubieten.

Übersetzung aus dem Englischen: Ines Staiger