



Vom Täter-Opfer-Ausgleich zu Konzepten der „Restorative Justice“ Kriminalpolitische Entwicklungsperspektiven und –erfordernisse

1. Kriminalpolitische Situation

1.1. Umgang mit Tatverdächtigen und Tätern

Schleswig-Holstein ist ein Land, in dem sowohl durch die Politik, die Richterschaft, die Staatsanwaltschaften und die mit der praktischen Strafvollstreckung befassten weiteren Behörden (insbesondere Justizvollzug und Soziale Dienste der Justiz) eine rationale Praxis im Umgang mit Tatverdächtigen und straffällig gewordenen Menschen Tradition ist: Seit Jahren gilt hier die niedrigste Inhaftierungsquote Deutschlands mit heute 53 Inhaftierten pro 100.000 Einwohner. Damit liegt Schleswig-Holstein seit kurzem auch unter den entsprechenden niedrigen Quoten in den skandinavischen Ländern am Ende der Skala in Europa.

Ein Grund für die konstant niedrige Inhaftierungszahl ist neben anderen der, dass mit dem Aufkommen der sog. alternativen Maßnahmen und Sanktionen – zunächst im Bereich der Jugendkriminalrechtspflege (so genanntes " Lübecker Diversionsmodell ") – Schleswig-Holstein sich aktiv und intensiv an deren Entwicklung, Erprobung und Einführung beteiligt hat. Auf diesem Gebiet hat es zwischen der Landesregierung, insbesondere der Fachabteilung des Justizministeriums, dem Generalstaatsanwalt sowie deren nachgeordneten Bereichen und insbesondere den auf diesem Gebiet tätigen Nichtregierungsorganisationen (NGO) stets ein konstruktives Einvernehmen gegeben.

Als gut entwickelte haftvermeidende oder -verkürzende Instrumente einer rationalen Kriminalpolitik sind hervorzuheben:

- Die Stiftung Straffälligenhilfe
- Gemeinnützige Arbeit statt Strafe
- Der systematische Ausbau von Therapie- und Beratungsangeboten
- Ein ansehnliches Angebot berufsvorbereitender/schulischer Integrationsprogramme
- Die polizeilichen Präventionsprogramme insbesondere gegen Gewalt – und
- Der Täter-Opfer-Ausgleich

Alle diese Instrumente werden zum Teil schon lange mit Erfolg eingesetzt, bedürfen aber selbstverständlich der ständigen Fortentwicklung.

1.2. Opferorientierung

In den letzten Jahren wird zunehmend auch der Situation von Tatopfern Rechnung getragen. Neben der Entwicklung prozessbegleitender Unterstützung oder wirksamerer Opferentschädigung weisen zwei Ereignisse auf die gewachsene Aufmerksamkeit hin: Der frühere Landesverband für Straffälligen- und Bewährungshilfe wurde umbenannt und bezieht jetzt ausdrücklich die Tatopfer in seine Aktivitäten ein (zuletzt durch die jährliche Fachtagung im Landeshaus am 26.10.2009). Des Weiteren konnte mit der Errichtung der „Stiftung Opferhilfe“ nicht nur ein deutliches Signal gesetzt sondern auch ein weiteres wirksames Hilfsangebot etabliert werden.

Wesentlich bei allen Aktivitäten ist, nicht die wohlverstandenen Belange beider Gruppen – Tätern und Opfern – gegeneinander auszuspielen, sondern zu versuchen, ihren Interessen, soweit dies möglich ist, mit gleichem Engagement, gleicher Fachlichkeit und gleichem finanziellen Einsatz gerecht zu werden. Wenn dies gelingt, wird man dem gesellschaftlichen Interesse nach gedeihlichem Miteinander ohne Straftaten am ehesten gerecht werden.

Ein wesentlicher Baustein auf diesem noch langen Weg stellt das Instrument des Täter-Opfer-Ausgleichs dar, das in anderen europäischen Ländern sich schon anders – eventuell weiter – entwickelt hat und dort unter dem Namen „Restorative Justice“ firmiert.

2. Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) und Restorative Justice (RJ)

2.1. TOA in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein sind die Chancen des Instruments „Täter-Opfer-Ausgleich“ sehr früh

erkannt und genutzt worden. Das 1991 in Kraft gesetzte Programm zum TOA war in der Bundesrepublik Deutschland einmalig, da angestrebt wurde, das Ausgleichsverfahren sowohl im Jugend- als auch gleichzeitig im Erwachsenenbereich, und zwar landesweit, einzuführen.¹

Hinsichtlich der Ziele und des daraus folgenden Nutzens des TOA sind sich die Befürworter einer rationalen Kriminalpolitik mit den Praktikern, die den TOA durchführen, einig: Der TOA dient in erster Linie dazu, den Geschädigten materiell und immateriell nach einer Straftat möglichst schnell Genugtuung zu verschaffen. Dies entspricht auch deren vorrangigem Interesse, als Personen und Betroffene ernst genommen zu werden, denn zahlreiche Opferbefragungen weisen darauf hin, dass es diesen weniger auf die Bestrafung des Täters ankommt als darum geht, materiell und immateriell entschädigt zu werden. Aber auch im Hinblick auf die Beschuldigten/Täter ergeben sich aus der Anwendung des TOA Vorteile: die Möglichkeit zur intensiven Tatauseinandersetzung und Wiedergutmachung durch die persönliche Begegnung und Auseinandersetzung mit dem Geschädigten sind eher geeignet als Sanktionen, ihn von der Begehung weiterer Straftaten abzuhalten. Hierfür hat die jüngere kriminologische Forschung zumindest deutliche Anhaltspunkte festgestellt, wenn auch wegen der allgemein bekannten Problematik solcher Untersuchungen signifikant positive und belastbare Ergebnisse der Rückfallforschung noch nicht vorliegen².

Vor dem Hintergrund ist in Schleswig-Holstein der TOA mit wechselndem Erfolg fortentwickelt worden: er wird schon seit Anfang der 90iger Jahre flächendeckend durch die Gerichtshilfen, die Jugendgerichtshilfen und insgesamt 7 freie Träger realisiert. Sie alle haben sich schon Mitte der 90iger Jahre zu einer Landesarbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen. Die freien Träger wurden in 2008 mit insgesamt über 300.000 € aus dem Justizhaushalt gefördert. 1996 wurden die überarbeiteten Richtlinien des Generalstaatsanwalts³ in Kraft gesetzt und im Jahr 2005 durch einen weiteren Erlass und ein neues Vernehmungsformular für die erste polizeiliche Beschuldigtenvernehmung ergänzt⁴, durch das schon, bevor die Staatsanwaltschaft mit dem Fall befasst wird, festgestellt werden kann, ob seitens des Beschuldigten ein TOA in Betracht kommt.

Auch, wenn dies in einer wissenschaftlich seriösen Weise noch nicht gemessen worden ist, kann festgestellt werden, dass der TOA qualitativ ständig fortentwickelt worden ist, zumal viele Konfliktschlichterinnen und Konfliktschlichter schon seit Einführung des Instruments ~~dieser Beschäftigung mit viel~~ Engagement nachgehen⁵.

¹ Rundverf. des GenStA v. 26.07.1991

² Überblick Kempfer/Rössner in: TOA-Infodienst, 2008 Heft Nr. 36, S. 5 ff.

³ in der Fassung der RundVfg. vom 1.12.1996

⁴ Gemeinsamer Erlass des Generalstaatsanwalts und des Dir LKA SH: Az. GStA – 422-52 - vom 23.03.2005; Az. IV LKA – 19.14.2/15.07 - vom 23.03.2005

⁵ einen Hinweis auf Engagement und Fachkompetenz liefert ein im Jahr 1999 vorgelegtes Konzept für ein „Konfliktschlichtungszentrum“, das aus nahe liegenden Gründen von Entfernungen und organisationsrechtlichen

Ein wesentliches Problem in Schleswig-Holstein scheint die Entwicklung der Fallzahlen zu sein: sie stagniert seit vielen Jahren in einer Größenordnung um ca. 1000 jährlich bearbeiteter Fälle, während sie z.B. in Niedersachsen in einem Zeitraum von 1998 – 2001 sich verdreifacht hat (1998 = 753, 2001 = 2276 zugewiesene Fälle)⁶.

Der Generalstaatsanwalt, der das Anliegen des TOA sehr unterstützt, rechnet nicht mit einer Vermehrung dieser Fallzahlen – insbesondere durch Fallzuweisungen seitens der Staatsanwälte – tritt aber dafür ein, dass der TOA qualitativ fortentwickelt werden sollte, indem man ihn auch nach Anklageerhebung im Bereich der schwereren Kriminalität einsetzt: die Gesetzgebung erfordere, dass auch Gerichte von der Möglichkeit verstärkt Gebrauch machen, zum Beispiel um das Ergebnis bei der Strafzumessung oder bei der Entscheidung, ob eine Haftstrafe zur Bewährung ausgesetzt werden kann, zu berücksichtigen.

Diese Auffassung der Generalstaatsanwaltschaft (GenStA) trägt auch einer wissenschaftlichen Untersuchung in Nordrhein-Westfalen (NRW) Rechnung⁷, die zu der Feststellung gelangt, dass TOA tendenziell zu sehr im Bereich von Bagatelldelicten (in NRW durch Amtsanwälte) in Auftrag gegeben wird und die hinsichtlich verschiedener Gesichtspunkte zu einer qualitativen Verbesserung rät.⁸

Der TOA verläuft in Schleswig-Holstein weitgehend nach dem Muster des moderierten Dialogs zwischen Opfer und Täter mit dem Ziel zu einem einvernehmlichen Ergebnis zu gelangen.

Eine qualitative Verbesserung und Erhöhung der Anwendungsbreite könnte durch den Blick ins benachbarte europäische Ausland entstehen.

2.2. Restorative Justice (RJ)

Die Grundidee von Restorative Justice (RJ) lautet: es gibt Besseres als die Strafjustiz. Besser für die Opfer von Straftaten und deren Bezugspersonen; besser für die Täter von Straftaten und ihre Bezugspersonen; besser auch für die Gesellschaft insgesamt. Besser, weil es nicht nur auf den Ausgleich des Unrechts ankommt, sondern darüber hinaus auf die Wiederherstellung dessen, was beim Opfer und der Gesellschaft als ganzer durch die Straftat zerstört wurde, auf die Wiederherstellung des friedlichen und vertrauensvollen Miteinanders und nicht nur auf die Ruhigstellung eines ungelösten Problems. Die Prinzipien der RJ sind:

- Den Schädiger direkt für das individuelle Opfer und die Schäden der spezifischen Gemeinschaft (die auch betroffen ist) verantwortlich machen.
- Vom Schädiger verlangen, dass er unmittelbare Verantwortung für das „Heilmachen“ – soweit dies möglich ist – übernimmt.
- Dem Opfer Zugang zu Gerichten und anderen Institutionen zu verschaffen, so dass ihm Einfluss auf die Verpflichtungen ermöglicht wird, die dem Schädiger auferlegt werden.
- Die Gemeinschaft zu ermuntern, sich direkt einzubringen in die Unterstützung der Opfer, die Verantwortlichmachung der Schädiger und zur Bereitstellung von Gelegenheiten für die Schädiger, sich wieder in die Gemeinschaft einzugliedern.

Problemen nicht realisiert wurde, aber in anderer Hinsicht bemerkenswerte Gesichtspunkte für eine professionelle Verbesserung enthält.

⁶ Antwort auf eine mündliche Anfrage im nds. Landtag durch den damaligen Justizminister Prof. Pfeiffer am 17.05.2002

⁷ Inst. f. Rechtsstatsachenforschung und Kriminalpolitik der Universität Bielefeld : Untersuchung (2004) von 2.700 TOA-Fällen des Jahres 2001 in NRW, bekannt gegeben durch das JM NRW am 19.11.2008 im Rahmen der JuMiKo

⁸ Die Zusammenfassung kann ggf. per mail angefordert werden bei wolfgang.gottschalk@jumi.landsh.de

RJ nimmt also nicht nur Täter und Opfer in den Focus des Ausgleichsverfahrens sondern beteiligt darüber hinaus auch weitere Betroffene oder andere geeignete Personen.

Die Idee entstammt unterschiedlichen Einflüssen verschiedener Kulturen und hat sich daher zunächst in Nordamerika, Australien oder Kanada – teilweise parallel zum TOA in Deutschland – entwickelt und verwendet ein vielseitigeres Repertoire als lediglich den Dialog zwischen Täter und Opfer.

In anderen westeuropäischen Ländern wurden inzwischen Verfahren und Standards der RJ entwickelt mit zum Teil bemerkenswerten Ergebnissen. Neben inzwischen umfangreicher Literatur – auch zu Risiken – gibt es unter den Protagonisten der RJ inzwischen auch einen regen internationalen Erfahrungsaustausch, der nunmehr auch durch entsprechende Programme der Europäischen Union (EU) gefördert wird.

Darüber hinaus verpflichtet eine Rahmenentscheidung des Europäischen Rats⁹ seit 2006 alle Mitgliedstaaten, in ihrem Justizsystem „Restorative Justice“/Täter-Opfer-Ausgleich vorzuhalten.

3. Weitere Schritte

Da Einigkeit darüber herrscht, dass eine quantitative Ausweitung des TOA zunächst eine qualitative Erweiterung voraussetzt, bedeutet dies, dass neben der praktischen Erweiterung des Anwendungsrahmens (der ja vom Gesetzgeber – vgl. insbesondere § 155 a StPO - ausdrücklich gewollt ist) auch das Instrumentarium verbessert und erweitert werden muss. Dies wird insbesondere dadurch geschehen, dass die Fachleute, die in Schleswig-Holstein maßgeblich die Entwicklung des TOA gestaltet haben, sich um weitere zielführende Erkenntnisse im Ausland bemühen, eine Bewertung übertragungswürdiger Praktiken prüfen und diese dann gegebenenfalls in ihre eigene Praxis einführen.

Von Interesse sind bessere Informationen darüber, welche RJ-Methoden für welche Art von Delikten und für welche Täter- bzw. Opfergruppen am sinnvollsten einsetzbar sind. Die Beantwortung dieser Fragen kann dazu beitragen, den Opfern noch besser gerecht zu werden, die tertiäre Kriminalprävention effektiver zu gestalten und eventuell auch Ressourcen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften zu schonen.

Der Landesverband für Soziale Strafrechtspflege hat im Einvernehmen mit dem Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration (MJGI) Projektmittel der EU (auf eine entsprechende Ausschreibung) beantragt, die den praxisvergleichenden Austausch auf dem Gebiet TOA/RJ zum Gegenstand hat, mit der Zielsetzung, gemeinsam voneinander zu lernen und zu entwickeln. An diesem Programm werden Großbritannien, Belgien, Litauen, Ungarn und Schleswig-Holstein beteiligt sein.

Mit Bescheid vom 1. Juni 2010 hat die EU-Kommission den Antrag angenommen, so dass mit der Durchführung des [Projekts](#) im Oktober 2010 begonnen werden konnte. Das [Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration](#) ist Partner in diesem Projekt.

Parallel zum Projekt hat der schleswig-holsteinische Justizminister Emil Schmalfuß mit Verfügung vom 29.09.2010 eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe im Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration eingerichtet, die das Projekt begleitet und Vorschläge für die Umsetzung späterer Projektempfehlungen erarbeiten wird.

⁹ 2001/200/JHA