

Executive Summary

zu der Studie „Evaluation des TOAs in Sachsen“

I. Das Forschungsprojekt

Im bundesweiten Vergleich wurde der Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) in der Vergangenheit in Sachsen nur selten durchgeführt.¹ Die vorgelegte Evaluationsstudie hat die Anwendungspraxis des TOAs im Erwachsenenstrafrecht in Sachsen untersucht; auf dieser Basis wurden Verbesserungsvorschläge und mögliche Lösungskonzepte entwickelt.

Im Rahmen der Studie wurde analysiert, welche Fälle in Sachsen dem TOA zugeführt werden, welche Herausforderungen sich in der Anwendung des Instruments zeigen und wie die beteiligten Akteure den TOA wahrnehmen. Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurden 363 Verfahrensakten, die einen TOA zum Gegenstand hatten, ausgewertet, vergleichende Online-Befragungen von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten in Sachsen und NRW durchgeführt und 15 Expert*innengespräche mit Vertreter*innen der Staatsanwaltschaften, der Sozialen Dienste und der Polizei geführt.

II. Anwendungspraxis des TOAs in Sachsen

Die Ergebnisse der Aktenauswertung zeigen, dass vor allem Delikte leichter und mittlerer Kriminalität mit eher geringen Tatfolgen dem TOA zugeführt werden. Beschuldigte und Verletzte der Delikte haben seltener eine ausländische Staatsbürgerschaft als in der Polizeilichen Kriminalstatistik für Sachsen und im bundesweiten Durchschnitt. Den Taten liegt oft ein langanhaltender Konflikt im persönlichen Nahbereich zugrunde, häufig handelt es sich um Nachbarschaftsstreitigkeiten. In Sachsen werden zudem vergleichsweise viele Fälle häuslicher Gewalt dem TOA zugewiesen.

Der TOA findet hauptsächlich im Rahmen des Ermittlungsverfahrens in Form einer vorläufigen Einstellung durch die Staatsanwaltschaft Anwendung (§ 153a Abs. 1 S. 2 Nr. 5 StPO). Gerichtlich eingeleitete TOA Verfahren im Rahmen des Hauptverfahrens sind mit ca. 10 % selten. Der institutionalisierte TOA wird von den Staatsanwaltschaften und Gerichten ganz überwiegend allein als mögliche Alternative zur Sanktion begriffen. Eine deutliche Mehrheit der befragten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nennt als wichtige Voraussetzung für den TOA, dass die Straftat im Bereich der leichten und mittleren Kriminalität liegt und für eine vorläufige Einstellung geeignet ist. Fälle schwerer Kriminalität, bei denen der TOA als Ergänzung zur Sanktion bspw. auf Grundlage von § 46a StGB durchgeführt werden kann, werden dagegen als ungeeignet eingestuft und gelangen regelmäßig nicht zu den Sozialen Diensten der Justiz.

Die TOA Verfahren bei den Sozialen Diensten verlaufen in der Regel zügig, die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt etwa vier Monate. Die Beschuldigten verhalten sich in den Mediationsverfahren überwiegend kooperativ, die Teilnahme am TOA erfolgt oft aus Reue und einem Interesse an der Konfliktaufarbeitung. Für die Geschädigten steht neben dem Wunsch

¹ So u.a. im Vergleich zu den Zahlen aus Schleswig Holstein, *Hochmann*, Zeitschrift für soziale Strafrechtspflege 53 (2020), 5, 10; vgl. auch *Hartmann/Schmidt/Settels/Kerner*, Täter-Opfer-Ausgleich in Deutschland, 2021, S. 17: An dieser Erhebung nehmen allerdings die Sozialen Dienste der Justiz in Sachsen bisher nicht teil.

nach einer Lösung des Konfliktes das wirtschaftliche Interesse an einer Wiedergutmachung im Vordergrund.

Vereinbarte Ausgleichsleistungen sind in der Regel persönliche Entschuldigungen oder Schadensersatz in geringer Höhe. In über der Hälfte der TOA Verfahren fand kein Ausgleichsgespräch statt, der kommunikative Austausch zwischen den Tatbeteiligten erfolgte dann vermittelt über den Sozialen Dienst. Dennoch verlaufen fast 80 % der Fälle erfolgreich.

In einigen Verfahren wurde der TOA im Rahmen von § 153a StPO angeregt, obwohl eine auf-lagenfreie Einstellung erforderlich gewesen wäre. Der TOA stellt dann eine (unzulässige) Be-lastung für die Beschuldigten dar.

III. Gründe für die zurückhaltende Anwendungspraxis

1. Wahrnehmung bei Staatsanwaltschaft und Gerichten

Bei der Staatsanwaltschaft wird der TOA überwiegend positiv wahrgenommen. Dennoch wen-den nur wenige Personen das Rechtsinstitut regelmäßig an. Der TOA ist vielen Staatsanwältin-nen und Staatsanwälten nur wenig präsent und wird in der täglichen Arbeit oft vergessen. Die Personalfluktuation in der Justiz führt zudem dazu, dass regelmäßig Dezernent*innen mit ent-sprechender Erfahrung und Routine in Abteilungen oder Tätigkeitsbereiche wechseln, die für den TOA weniger geeignet sind. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ohne Erfahrung auf dem Gebiet halten den TOA öfter für zu aufwendig. Aufgrund der hohen Arbeitslast werden ver-trautere und „endgültige“ Erledigungsformen wie der Strafbefehl bevorzugt.

In der Wahrnehmung vieler Staatsanwältinnen und Staatsanwälte wird die Anwendung des TOAs von der Leitungsebene nicht honoriert. Es fehle an einem entsprechenden „tone from the top“, der die Anwendung des TOAs ausdrücklich fördert.

Vor allem junge Staatsanwältinnen und Staatsanwälte berichten von Unsicherheiten über die Anwendungsvoraussetzungen des TOAs. Die Einordnung, ob ein „geeigneter Fall“ für den TOA vorliegt (siehe § 155a S. 1 StPO), wird ohne nähere gesetzliche Konkretisierung als schwierig angesehen. Die entsprechende Verwaltungsvorschrift (VwV TOA Sachsen) ist mit Blick auf die genannten Deliktsbereiche zu eng formuliert; lediglich 16,7 % der Befragten sehen sie als wichtige Orientierungshilfe an. Regelmäßige Informationsveranstaltungen oder Fortbildungsangebote für Justizpersonal zum TOA gibt es in Sachsen nicht.

Die Erkenntnisse der Studie legen nahe, dass bei den Gerichten eine ähnlich große Zurückhal-tung beim Einsatz des TOAs besteht wie bei der Staatsanwaltschaft. Hier weisen ebenfalls nur wenige Einzelpersonen regelmäßig den Sozialen Diensten Fälle für die Durchführung eines TOAs zu.

2. Rolle der Polizei

Die Polizei kann eine entscheidende Funktion bei der Erhöhung der Anwendungszahlen des TOAs einnehmen. Durch eine konsequente polizeiliche Abfrage bei den Tatbeteiligten, ob In-teresse am TOA besteht, kann der Staatsanwaltschaft der TOA in Erinnerung gerufen und die Entscheidung über die Geeignetheit eines Verfahrens erleichtert werden. Dennoch wird im Rah-men der polizeilichen Vernehmung bisher nur selten ein mögliches Interesse der Tatbeteiligten am TOA erfragt. Viele Polizistinnen und Polizisten fühlen sich jedoch für die Anregung eines TOA Verfahrens nicht zuständig. Zudem wird der TOA auch bei der Polizei als zusätzliche

Arbeitsbelastung eingeschätzt, für die aufgrund des hohen Erledigungsdrucks keine Kapazitäten gesehen werden.

3. Fehlende Selbstmeldemöglichkeit der Beteiligten

Die Tatbeteiligten selbst initiieren den TOA nur selten. In der Bevölkerung scheint das Rechtsinstitut kaum bekannt zu sein. Beschuldigte und Geschädigte haben in Sachsen im Erwachsenenbereich zudem nicht die Möglichkeit, selbstständig die Sozialen Dienste mit der Durchführung eines Ausgleichsverfahrens zu betrauen; die Sozialen Dienste dürfen nur auf ausdrücklichen Auftrag durch Staatsanwaltschaft oder Gericht tätig werden.

IV. Entwicklung der Anwendungszahlen und Potenzial

Ein Blick auf die Zahlen der TOA Einleitungen im Jahr 2022 zeigt, dass die stärkere Befassung mit der Thematik, unter anderem durch die Generalstaatsanwaltschaft, bereits Wirkung entfaltet. Die Anwendungszahlen steigen derzeit signifikant, der positive Trend setzt sich auch in den Anfangsmonaten des Jahres 2023 fort.² Dennoch hat Sachsen bezüglich der Anwendungszahlen noch nicht zur bundesweiten Spitzengruppe aufgeschlossen. Auf Grundlage der Zahlen aus dem Jahr 2022 scheint hierfür eine Verdreifachung der TOA Anregungen im Jugend- und Erwachsenenbereich notwendig.

V. Verbesserungsvorschläge und Lösungskonzepte

1. Ansatz: Neue Organisationsstrukturen und bessere Informationsmöglichkeiten für die Justiz

a. Stärkere Institutionalisierung und Koordination der Bemühungen um den TOA

In Sachsen sollten Strukturen geschaffen werden, die eine dauerhafte Befassung mit dem TOA gewährleisten und mit personeller Kontinuität die Bemühungen um das Rechtsinstitut steuern können. Nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins könnten auf drei Ebenen Institutionen etabliert werden, die sich mit einer Erhöhung der Anwendungszahlen des TOAs in Sachsen befassen. Dabei handelt es sich um:

- Ein interdisziplinäres Gremium mit Vertreter*innen aus Wissenschaft und Praxis, das aktuellen Regelungsbedarf für Restorative Justice diskutiert und Lösungskonzepte entwickelt.
- Eine im Staatsministerium der Justiz angesiedelte Landeskoordinierungsstelle, die sämtliche Bemühungen um den TOA im Blick behält und fördert, bei sinkenden Fallzahlen eine schnelle Gegensteuerung koordiniert und im Innen- und Außenverhältnis als Ansprechpartner fungiert. Besetzt werden sollte die entsprechende Stelle von einer Person, die über große praktische Erfahrung mit dem TOA verfügt, wie bspw. ein*e Mediator*in bei den Sozialen Diensten.
- Regionale Beauftragte für den TOA, die in den größeren Landgerichtsbezirken Arbeitstreffen mit Akteuren vor Ort veranstalten sowie in Absprache mit der Landeskoordinierungsstelle die Thematik regelmäßig an Staatsanwaltschaft, Polizei und Gerichte herantragen.

² Nach den Zahlen des Referats für die Sozialen Dienste am OLG Dresden wurden im Jahr 2022 insgesamt 289 TOA Verfahren eingeleitet. In den Monaten Januar und Februar 2023 wurden zudem bereits 85 Verfahren eingeleitet.

Durch die Generalstaatsanwaltschaft und die „Landesarbeitsgemeinschaft TOA in Sachsen“ wurden bereits sinnvolle Gesprächsformate und Konzepte für eine Vernetzung verschiedener Akteure des TOAs entwickelt, die durch die Koordinierungsstellen ausgebaut und fortgeführt werden können.

b. Etablierung einer positiven „TOA Kultur“ in den Staatsanwaltschaften

Die Leitungsebenen der Staatsanwaltschaften sollten Voraussetzungen für eine positive „TOA Kultur“ schaffen. Die Einleitung von TOA Verfahren und die Teilnahme an Informationsveranstaltungen durch Dezernent*innen der Staatsanwaltschaft sollte honoriert werden. Sehen Staatsanwält*innen konsequent von TOA Verfahren ab oder sinken die Zuweisungszahlen signifikant, sollte dieser Befund zum Gegenstand kritischer Beobachtung gemacht werden.

c. Schaffung von Informationsangeboten und Aufwertung in der Ausbildung

Es sollten regelmäßige Informationsangebote über den TOA für Staatsanwaltschaften, Gerichte und Polizei geschaffen werden. Im Rahmen der (juristischen) Ausbildung sollte der TOA aufgewertet werden, um zu gewährleisten, dass Berufseinsteiger*innen über Grundlagenkenntnisse verfügen. Bislang sind alternative Sanktionsformen nur in äußerst geringem Umfang Gegenstand von Ausbildung und Prüfung im Zweiten Staatsexamen.

2. Ansatz: Abbau des Erledigungsdrucks in der Justiz

a. Stellenausbau in der Justiz

Um den notwendigen Raum für eine Entwicklung neuer Arbeitsroutinen und der Befassung mit dem TOA zu schaffen, ist das von der Landesregierung anvisierte Ziel der auskömmlichen Besetzung aller Stellen in der Justiz und bei der Polizei zu begrüßen. Es sollte zudem der Personalbedarf bei den Sozialen Diensten fortlaufend evaluiert werden; die Sozialen Dienste berichten, dass bei einem erheblichen Anstieg der Zuweisungszahlen die derzeitige Anzahl an Mediator*innen nicht ausreichen wird.

b. Honorierung bei PEBSY

Es sollte evaluiert werden, ob der TOA im Personalbedarfsrechnungssystem PEBSY in Zukunft besonders berücksichtigt werden kann. Denkbar wäre zum Beispiel, für die Erledigung eines Verfahrens mit Durchführung eines TOAs einen pauschalen Aufschlag auf die Bearbeitungszeit zu gewähren.

3. Ansatz: Erweiterung der polizeilichen Vorerfassung; bessere Information der Bevölkerung

a. Konkretere Vorerfragung durch die Polizei

Nach Aussagen des Sächsischen Staatsministeriums des Innern sollen in Zukunft alle Beschuldigten auf die Möglichkeit eines TOAs hingewiesen werden. Darüber hinaus sollten die Tatbeteiligten durch die Polizei bei Bedarf auch über den konkreten Ablauf eines TOAs informiert werden. Zudem könnte die Bereitschaft der Beteiligten zur Teilnahme standardisiert erfragt und

das Ergebnis in den Akten deutlich dokumentiert werden, um der Staatsanwaltschaft die Einschätzung der TOA Geeignetheit zu erleichtern.

b. Werbemaßnahmen

Geschädigte und Beschuldigte sollten besser über den TOA und den konkreten Ablauf der Verfahren informiert werden. Auf Hinweisblättern und Flyern sollten Angaben zu den wesentlichen Voraussetzungen der strafrechtlichen Mediation, dem Ablauf eines TOA Verfahrens und der Qualifikation der Mediator*innen enthalten sein. Informationsangebote für den TOA sollten auch in Fremdsprachen angeboten werden, um Personen ohne Deutschkenntnisse einen besseren Zugang zu gewähren.

4. Ansatz: Selbstmeldemöglichkeit

Für die Tatbeteiligten sollte zudem – im Einklang mit den Empfehlungen des Europäischen Rates („CM/Rec(2018)8 über Restorative Justice in Strafsachen“³) – die Möglichkeit einer Selbstmeldung von TOA Verfahren entwickelt werden. Der bereits durch die Arbeitsgruppe der Generalstaatsanwaltschaft unterbreitete Vorschlag einer zentralen Telefonnummer, über die zuständige Vermittler*innen erreicht werden können, ist hierfür ein wichtiger Schritt.

5. Ansatz: Änderungen landes- und bundesrechtlicher Regelungen

Die bisherige Verwaltungsvorschrift für den TOA in Sachsen (VwV TOA Sachsen) ist im Anwendungsbereich zu eng formuliert und als konkrete Handlungshilfe nicht ausreichend; sie sollte überarbeitet werden. Dabei sollte ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass der TOA auch bei schwereren Delikten anwendbar ist.

Reformbedarf besteht auch auf Ebene des Bundesrechts. § 155a StPO als zentrale prozessuale Norm sollte mit Blick auf Anwendungsbereich und Voraussetzungen des TOAs konkretisiert werden. Denkbar ist es, explizit geeignete Deliktsbereiche zu benennen und ausdrücklich festzulegen, dass Verbrechen vom Anwendungsbereich nicht ausgeschlossen sind.

Sinnvoll erscheint es auch, bundesweit geltende Verwaltungsvorschriften wie die RiStBV anzupassen. So könnte zum Beispiel in Nr. 15 Abs. 2 RiStBV eine Pflicht zur Vorermittlung eingeführt werden; Staatsanwält*innen müssten also zwingend erwägen, ob sich das Verfahren für den TOA eignet.

Es sollte zudem erwogen werden, die Anwendung des TOAs als Alternative zur Sanktion auszuweiten. Vorstellbar wäre etwa, die Möglichkeit der Straffreiheit in § 46a StGB zu erweitern und auch bei einer verwirkten Freiheitsstrafe von über einem Jahr zuzulassen.

6. Ansatz: Fortlaufende Evaluation

Um die Entwicklung des TOAs im Blick zu behalten, sollte auch in Zukunft eine Evaluation des TOAs und der Anwendungszahlen gewährleistet sein. Bisher wird in Sachsen bei den

³ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808e35f3; Übersetzung vom TOA Service Büro unter https://www.toa-servicebuero.de/sites/default/files/bibliothek/tm_2.19_toa-servicebuero_stellungnahme_zur_europarats-empfehlung_s.17-20.pdf.

Sozialen Diensten nur die Anzahl der TOA Verfahren erfasst, eine Aufschlüsselung nach Deliktsbereichen und anderen qualitativen Merkmalen erfolgt nicht und ist ohne erheblichen Mehraufwand auch nicht möglich. Um verlässliche Zahlen zu erhalten und die Praxis in Sachsen sinnvoll mit anderen Bundesländern zu vergleichen, sollte evaluiert werden, ob die Sozialen Dienste der Justiz künftig an der bundesweiten TOA Statistik von *Hartmann, Schmidt, Settels und Kerner* teilnehmen können.