

3. Die Entwicklung der Restorative Justice in Europa

3.1 Europarat

Freilich kann die formalrechtliche Unverbindlichkeit auch förderlich für die Entwicklung sein. Dafür ist der Europarat ein gutes Beispiel. In den verschiedenen Straßburger Gremien und Arbeitsgruppen lässt sich immer wieder beobachten, wie sich die Delegierten aus den Mitgliedsländern, darunter viele Referentinnen und Referenten aus ministeriellen und parlamentarischen Stäben, oftmals sehr konstruktiv an der Entwicklung und Weiterentwicklung innovativer Ideen beteiligen und deren Aufnahme in die entsprechenden offiziellen Dokumente unterstützen – anders als im innerstaatlichen politischen Diskurs, wo wahlweise Regierungen, einzelne Parteien oder die Mehrheit in den gesetzgebenden Gremien den (Mehr-) Wert der *Restorative Justice* nicht verstehen oder nicht verstehen wollen und die Entwicklung eher bremsen oder ganz blockieren, auch und gerade in Wahlkampfzeiten. So hätten die vorgezogenen nationalen Wahlen in Italien das von der ehemaligen Justizministerin *Marta Cartabia*, einer überzeugten Verfechterin der *Restorative Justice*,³² initiierte Gesetz zur restaurativen Neuorientierung des Strafrechts fast zu Fall gebracht. Es war auch ein wenig dem Zufall geschuldet, dass das Gesetz wenige Tage vor dem Wahltag am 25. September 2022 endgültig verabschiedet und im Gesetzblatt veröffentlicht worden ist,³³ sodass die Neuregelungen zur *giustizia riparativa* gerade noch rechtzeitig vor dem Regierungswechsel in Kraft treten konnten.

Der Europarat ist heute zweifellos der entscheidende Impulsgeber und Motor für die Weiterentwicklung der *Restorative Justice* in Europa. Bereits mit der Empfehlung aus dem Jahr 1999³⁴ war Straßburg Vorreiter.³⁵ Ergän-

32 Ministerin *Cartabia*, ehemalige Präsidentin des italienischen Verfassungsgerichtshofes, hat auch maßgeblich die Venedig-Deklaration vom Dezember 2021 vorangetrieben.

33 Die Gesetzesänderungen der *Riforma Cartabia* sind recht komplex und verteilen sich über mehrere Gesetze. Siehe <https://www.giurisprudenzapenale.com/2022/09/29/riforma-della-giustizia-penale-cd-riforma-cartabia-approvato-il-decreto-legislativo/> [Sept. 2022].

34 Council of Europe Recommendation (99)19 on Mediation in Penal Matters, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=420059> [Sept. 2022].

35 Die Europaratsinitiativen zugunsten konsensueller Konfliktregelungsmodelle beschränken sich im Übrigen nicht alleine auf den Bereich der strafrechtlich relevanten Konflikte. Im engen zeitlichen Zusammenhang mit der (ersten) Empfehlung zur Mediation bei strafrechtlich relevanten Konflikten aus dem Jahr 1999 sind auch die

zende Richtlinien vom Dezember 2007³⁶ sollten zur besseren Umsetzung der 1999er-Empfehlung beitragen. Die neu gefasste und erweiterte Empfehlung vom Oktober 2018³⁷ und die dazu gehörenden Kommentierungen³⁸ reflektieren nunmehr den aktuellen Erkenntnisstand aus Wissenschaft und Praxis für ein zeitgemäßes und fachgerechtes Konzept, wie es auch vom deutschen Servicebüro und dem European Forum vertreten wird. Zwei besonders wesentliche Änderungen sind zum einen die konzeptionelle Erweiterung,³⁹ die auch in dem geänderten Titel – *Restorative Justice* anstelle von *Mediation* in Strafsachen – zum Ausdruck kommt, und zum anderen der universelle Ansatz der *Restorative Justice*. Danach sollen restorative Angebote sachlich und zeitlich möglichst unbegrenzt zum Einsatz kommen können, und zwar unabhängig von der strafrechtlichen Einordnung des zugrundeliegenden Geschehens⁴⁰ und unabhängig von dem justiziellen Verfahrensgang (Einstellung, Anklage, Durchführung eines Gerichtsverfahrens, dessen Ausgang und förmliches Ende).⁴¹ Noch ein weiterer Aspekt wird in diesem Zusammenhang besonders hervorgehoben: Die in vielen Ländern nach wie vor übliche (bürokratische) Einbettung des Ausgleichsverfahrens in einen amtlichen Zuweisungsvorgang – sei es durch Polizei, Staatsanwaltschaft oder Gericht – wird ebenfalls als eigentlich sachwidrige Beschränkung betrachtet, die dem universellen Ansatz der *Restorative*

Recommendation Rec(98)1 on Family Mediation, die Recommendation Rec(2001)9 on Alternatives to Litigation Between Administrative Authorities and Private Parties sowie die Recommendation Rec(2002)10 on Mediation in Civil Matters entstanden.

36 Guidelines for a Better Implementation of the Existing Recommendation Concerning Mediation in Penal Matters, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1223865&Site=DGI-CEPEJ> [Sept. 2022].

37 Council of Europe Recommendation CM/Rec(2018)8 Concerning Restorative Justice in Criminal Matters, <https://rm.coe.int/09000016808e35f3> [Sept. 2022]. Eine deutschsprachige Zusammenfassung bei *Staiger* 2019.

38 Commentary to Recommendation CM/Rec(2018)8 Concerning Restorative Justice in Criminal Matters, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808cdc8a [Sept. 2022].

39 Recommendation (2018)8, Regel Nr. 5 verweist *exemplarisch* auf den Täter-Opfer-Ausgleich (Victim-Offender Mediation), Mediation, Conferencing (respektive Family Group Conferencing), Sentencing Circles und Peacemaking Circles (Friedenszirkel).

40 Vgl. Recommendation (2018)8, Regel 18. In strafrechtlichen Kategorien würde man vom "All-crime-Prinzip" sprechen. Abweichend hiervon sind restorative Angebote in manchen Ländern bei bestimmten Delikten, z.B. häuslicher Gewalt, oder bei Verbrechenstatbeständen generell ausgeschlossen, mitunter ist der Einsatz auf Taten von Kindern und Jugendlichen beschränkt oder auf Fälle mit Täterinnen und Tätern ohne Vorstrafen. Ausführlicher hierzu *Kilchling* 2019, 5 ff.

41 Recommendation (2018)8, Regeln 6 und 19.

Justice⁴² zuwiderläuft. Spätestens beim zeitlich nachgelagerten Einsatz im Vollstreckungsstadium – insbesondere im Strafvollzug⁴³ – ist für eine solche administrative Zuweisungslösung ohnehin meist kein Raum mehr. Hier ist bereits heute die aktive Nachfrage durch die Beteiligten essenziell. Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze benennen *Restorative Justice* ebenfalls explizit als vorzugswürdige Behandlungsmaßnahme.⁴⁴ Dies wird in den aktuellen Empfehlungen noch weiter spezifiziert; dort wird der Einsatz auch bei gefängnisinternen Konflikten, etwa zwischen Gefangenen bzw. Gefangenen und Gefängnispersonal, empfohlen.⁴⁵

Diese Ausdehnung der restaurativen Angebote auf das Stadium nach Ende des Gerichtsverfahrens – *Mediation post sententiam*⁴⁶ – und den Strafvollzug – *Mediation intra muros*⁴⁷ – ist eine konsequente Weiterentwicklung und eine notwendige Ergänzung zu den bereits bestehenden und praktizierten⁴⁸ Einsatzmöglichkeiten. Sie erschließt der Praxis ein neues Fallspektrum, das charakterisiert ist durch Fälle schwerer und schwerster Kriminalität, mitunter problematische Täterpersönlichkeiten und die Betroffenheit besonders vulnerabler Opfer, zu denen insbesondere Angehörige als indirekte Opfer zu zählen sind. Der Strafvollzug kann hier einen geschützten (äußeren) Rahmen bieten, in dem sich die Betroffenen sicher fühlen können.⁴⁹ Gerade Opfer schwerer Straftaten können von der Teilnahme an *Restorative Justice* potenziell besonders profitieren; das konkrete Ergebnis kann dann sogar nachrangig sein.⁵⁰ In der neueren Literatur finden sich zahlreiche empirische Belege, die den Wert des universellen Ansatzes untermauern.⁵¹ Die Erfahrungen mit dem opferorientierten Ausgleichs-

42 Recommendation (2018)8, Regel 6, letzter Satz.

43 Die Bedeutung restaurativer Angebote im Vollstreckungs- bzw. Vollzugsstadium wird bereits in den Richtlinien für eine bessere Umsetzung der 1999er-Empfehlungen besonders hervorgehoben; vgl. Guidelines for a Better Implementation of the Existing Recommendation Concerning Mediation in Penal Matters, aaO.

44 Council of Europe, Recommendation Rec(2006)2-rev on the European Prison Rules, Regel 103.7: <https://rm.coe.int/09000016809ee581> [Sept. 2022].

45 Recommendation (2018)8, Regel 61.

46 Barona Vilar 2015.

47 Van Garsse 2014, 19.

48 Die Mehrzahl der Anwendungen findet in vielen Ländern nach wie vor im vorprozessualen Stadium im Rahmen der Diversion statt, was den Zugang bei Fällen schwerer Kriminalität faktisch weitgehend ausschließt.

49 Ausführlicher dazu *Kilchling* 2017.

50 Siehe *Van Camp* 2014, 62 ff. (mit zahlreichen Beispielen).

51 Zum Beispiel *Strang* 2002; *Shermann & Strang* 2007; *Shapland et al.* 2011; *Van Camp & Wemmers* 2011; *Van Camp* 2014; Fallbeispiele aus der Gefängnispraxis bei

programm in Thames Valley⁵² haben gezeigt, dass dort die Nachfrage von Opfern sogar höher ist als die Mitwirkungsbereitschaft der Gefangenen. Aus der fachlichen Perspektive erscheint der professionell⁵³ durchgeführte Tausgleich aus heutiger Sicht als eine wertvolle Ressource, deren Potenzial umso mehr zum Tragen kommen kann, je schwerer die Tatfolgen für die Opfer sind. Man kann mit guten Gründen sogar dafür plädieren, dass sich das Angebot schwerpunktmäßig besonders auf Fälle mit schwer betroffenen Opfern konzentrieren sollte.

Schließlich wird in der Empfehlung von 2018 die Notwendigkeit eines flächendeckenden Angebots betont, um einen effektiven Zugang aller Betroffenen (täter- und opferseitig) zu ermöglichen.⁵⁴ Zugang bedeutet freilich, dass potenziell interessierte Personen die vorhandenen Angebote auch tatsächlich in Anspruch nehmen können. Im Kommentar zur Empfehlung heißt es dazu ganz konkret:

[...] victims and offenders should be able to access restorative justice at any time which is suitable for them.⁵⁵

Das ist in vielen Ländern – auch in Deutschland – nach wie vor mehr Utopie denn Wirklichkeit.⁵⁶ Um den selbstbestimmten Zugang unter den gegebenen rechtlichen und bürokratischen Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb der Strafjustiz tatsächlich realisieren zu können, bedarf es der weiteren rechtlichen Aufwertung der *Restorative Justice* durch ein formales Recht auf Zugang. Dabei geht es um viel mehr als die praktische Frage nach der Zugänglichkeit. Es geht im Kern um ein Initiativrecht, mit dem die Betroffenen, Täter *und/oder* (!) Opfer, die Durchführung eines Tat- bzw. Täter-Opfer-Ausgleichs oder eines anderen restaurativen Konfliktregelungsangebotes proaktiv anstoßen können – auch ohne eine staatsanwaltliche oder sonstige amtliche Zuweisung. Dass ein solches Recht noch fast nir-

Barabás et al. 2012; Buntinx 2015; Emerson 2015; Kilchling 2017; zusammenfassender Überblick auch bei Hartmann 2019.

52 Wager & Wager 2015.

53 Den professionellen Standards ist ein ganzer Abschnitt der Empfehlungen gewidmet, vgl. Recommendation (2018)8, Regeln 36 - 53.

54 Recommendation (2018)8, Regeln 18 und 19.

55 Commentary to Recommendation (2018)8, aaO., zu Regel 6.

56 Im europäischen Vergleich ist dieses Konzept bislang am ehesten in Belgien realisiert; vgl. Van Camp & De Souter 2012; Aertsen 2015.

gendwo⁵⁷ existiert, berührt das Freiwilligkeitsversprechen der *Restorative Justice*, und damit nicht weniger als eines ihrer programmatischen Kernelemente.⁵⁸ Wenn man die aktuelle Praxis wörtlich nähme, wäre eigentlich bereits der Begriff der Zuweisung mit all seinen inhärenten Konnotationen ein Widerspruch zu dem mit dem restaurativen Freiwilligkeitskonzept eng verbundenen Element der Autonomie der Beteiligten.

Ein solches *Recht auf Restorative Justice* wird nun erstmals in der Venedig-Deklaration des Komitees der Justizministerinnen und -minister des Europarates vom Dezember 2021⁵⁹ postuliert. Eine der programmatischen Kernaussagen in dem einstimmig angenommenen Dokument lautet:

A right to access to appropriate restorative justice services for all the interested parties, if they freely consent, should be a goal of the national authorities.⁶⁰

Damit erweist sich der Europarat ein weiteres Mal als wichtiger Impulsgeber in Europa. Die Schaffung eines Rechtes der Betroffenen auf selbstbestimmten Zugang zu passenden Ausgleichsangeboten erscheint damit als (neues) Leitkonzept. Als notwendige Voraussetzungen hierfür werden neben einem adäquaten rechtlichen Rahmen und einer angemessenen finanziellen Ausstattung auch konsequente Schulung und Weiterbildung aller relevanten Berufsgruppen sowie eine weitreichende Information der Öffentlichkeit über die restaurativen Angebote und ihre potenziellen Vorzüge benannt. Interessant ist auch das Bekenntnis der Ministerinnen und Minister zu der Rolle des Europarates als die für die (Weiter-) Entwicklung der *Restorative Justice* am besten geeignete europäische Instanz.⁶¹

Damit nicht genug. Das Dokument formuliert darüber hinaus auch einen Katalog neuer Aufgaben, die auf der Ebene des Europarats angegan-

57 Ein mögliches Vorbild könnte insoweit die deutsche Variante des § 45 Abs. 2 JGG sein, dem zufolge die Erziehungsberechtigten verdächtiger Jugendlicher einen TOA selbständig, d.h. ohne staatsanwaltliche Mitwirkung oder gar Zustimmung, initiieren können; im Erfolgsfall muss das Verfahren eingestellt werden.

58 Siehe hierzu den Ausblick, Pkt. 4.

59 Venice Declaration on the Role of Restorative Justice in Criminal Matters, on the occasion of the Conference of the Ministers of Justice of the Council of Europe "Crime and Criminal Justice – the role of restorative justice in Europe" (13 and 14 December 2021, Venice, Italy): <https://rm.coe.int/venice-ministerial-declaration-eng-4-12-2021/1680a4df79> [Sept. 2022].

60 Venice Declaration, Pkt. 15 (i).

61 Vgl. Venice Declaration, Pkt. 14: "[...] the Council of Europe is uniquely placed to take the lead on further work in this area [...]" (Hervorh. v. Verf.).

gen werden sollen.⁶² Zunächst soll eine umfassende Studie über die verschiedenen Restorative-Justice-Modelle erarbeitet werden, wie sie derzeit in den Mitgliedsstaaten praktiziert werden. Dabei sollen insbesondere auch die Unterschiede herausgearbeitet werden. Basierend auf den Erkenntnissen aus dieser Studie sollen dann "Council of Europe High-Level Principles on Restorative Justice" erarbeitet werden, die als eine Art "*Hohe Grundätze*" möglichst verbindliche europäische Standards etablieren sollen. Dieses Format ist beim Europarat bislang noch nicht in Gebrauch. Es hat fast schon einen feierlichen Beiklang, der unwillkürlich Assoziationen an bedeutende menschenrechtliche Errungenschaften zu wecken vermag. Die Wahl dieses neuen Begriffes sollte als Ausdruck des politischen Willens gelesen werden, der *Restorative Justice* ein prinzipiell höheres Gewicht als bislang zukommen zu lassen und dafür auch formal ein deutliches Zeichen zu setzen. Bis es so weit ist, soll das European Committee on Crime Problems (CDPC), sozusagen als ständiges Monitoring-Gremium, (weiterhin) regelmäßig die Umsetzung der Empfehlung (2018)⁶³ und ihrer Begleitdokumente in den Mitgliedsstaaten verfolgen.

3.2 Europäische Union

Hinter den hier nur summarisch beschriebenen Standards des Europarates und dessen Plänen für die weitere Entwicklung hinkt die Europäische Union bislang deutlich hinterher. *Restorative Justice* war hier lange Zeit nur rudimentär geregelt. Der entsprechende Rahmenschluss aus dem Jahr 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren⁶⁴ enthielt eine wenig konkrete und noch weniger verbindliche Bestimmung, wonach die Mitgliedstaaten "Schlichtung in Strafsachen [...] im Falle von Straftaten, die sie für eine derartige Maßnahme für geeignet halten", fördern sollten.⁶⁵ Diese Regelung – formal wie inhaltlich mehr Floskel denn echte Rechtsnorm – wurde erst in der Opferrechtsrichtlinie 2012⁶⁶ durch konkretere Vor-

62 Venice Declaration, Pkt. 16.

63 Siehe oben Fn. 37.

64 Rahmenbeschluss 2001/220/JI vom 15.3.2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, ABl. L 82/1.

65 Art. 10 des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI.

66 Richtlinie 2012/29/EU vom 25.10.2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten, ABl. L 315/57.

schriften ersetzt.⁶⁷ Hierzu zählen neben einer expliziten Definition,⁶⁸ die im Wesentlichen derjenigen der Europaratsempfehlungen entspricht, das Recht auf möglichst frühzeitige Information über die jeweils verfügbaren restaurativen Angebote⁶⁹ sowie auf Zugang zu sicheren und fachgerechten Ausgleichsangeboten.⁷⁰

Die Einbeziehung der *Restorative Justice* in die Opferrechtsrichtlinie erklärt sich formal mit den beschränkten Rechtssetzungskompetenzen der EU. Anders als der Europarat könnte die Europäische Union keine allgemeinen Regelungen zur *Restorative Justice* erlassen, und schon gar nicht in Form einer verbindlichen Richtlinie, weil es dafür in den Verträgen keine Rechtsgrundlage gibt. Die Berücksichtigung im Rahmen der Opferrechtsreform von 2012 war daher der einzig mögliche Weg für eine EU-weite Regulierung. Ein gewisser Bias ist dem Gesetzeswerk daher zwangsläufig inhärent, was dazu führt, dass Opferschutzgesichtspunkte im Fokus stehen. Einige wesentliche Grundprinzipien der *Restorative Justice* wurden insoweit konsequent ausgeblendet. Allerdings ist es im Laufe der Anhörungen und Beratungen gelungen, den ursprünglichen Entwurf der EU-Kommission,⁷¹ der sogar einen inhaltlichen Rückschritt gegenüber der früheren Rechtslage bedeutet hätte, zu entschärfen und um einige wesentliche Aspekte zu ergänzen; so konnte zumindest eine Angleichung an die Definition und einige Elemente der Europaratsempfehlungen erreicht werden.

Die eigentliche Kernvorschrift zur *Restorative Justice* ist Artikel 12, der verschiedene Schutzmaßnahmen für teilnehmende Opfer vorsieht,⁷² die in den nationalen Standards ohnehin schon seit Längerem geregelt sind, mitunter sogar ausführlicher als in der Richtlinie.⁷³ Zu diesen Schutzmaßnahmen gehören die umfassende Information des Opfers,⁷⁴ die Freiwilligkeit und jederzeitige Widerruflichkeit der Teilnahme, die Verantwortungsübernahme der Täterseite, die Vertraulichkeit und die Berücksichtigungsfähig-

67 Dänemark hat die Richtlinie als einziger Mitgliedsstaat nicht übernommen; dort gilt weiterhin der Rahmenbeschluss 2001/220/JI.

68 Vgl. Art. 2 Nr. 1 (d) der Richtlinie 2012/29/EU.

69 Vgl. Art. 4 Abs. 1 (j) der Richtlinie.

70 Vgl. Art. 12 der Richtlinie.

71 Siehe den Kommissionsentwurf vom 18.5.2011, KOM(2011) 275 endgültig.

72 Art. 12 Abs 1 Satz 1 der Richtlinie.

73 Die deutschen TOA-Standards liegen inzwischen in der siebten Auflage 2017 vor; abrufbar unter www.toa-servicebuero.de/service/bibliothek/toa-standards-7-auf [Sept. 2022].

74 Als notwendige Voraussetzung für einen sog. "informed consent".

keit in einem möglichen Strafverfahren.⁷⁵ Problematisch ist dabei aus fachlicher Sicht, dass der Täter oder die Täterin nach dem deutschen Richtlinientext den zugrundeliegenden Sachverhalt im Wesentlichen zugegeben haben muss.⁷⁶ Bei dieser Formulierung, die einem Geständnis terminologisch sehr nahekommt, handelt es sich freilich um einen weiteren ärgerlichen Übersetzungsfehler: Die englische Originalversion spricht richtigerweise von "Einräumen"⁷⁷. Unklar ist ferner die Bedeutung der Bestimmung, wonach ein Tatausgleich nur durchgeführt werden soll, wenn er im Interesse des Opfers ist.⁷⁸ Das steht, jedenfalls bei wörtlichem Verständnis, in eklatantem Widerspruch zu einem wesentlichen Grundpfeiler der *Restorative Justice*, nämlich der Un- bzw. Allparteilichkeit des Verfahrens.

Darüber hinaus sieht der Text – sozusagen als Grundregel zum Tatausgleich – vor, dass die Mitgliedsstaaten sicherzustellen haben,

[...] dass die Opfer, die sich für eine Teilnahme entscheiden, Zugang zu sicheren und fachgerechten Wiedergutmachungsdiensten haben.⁷⁹

Ist diese Bestimmung nun ein echter Anspruch, zumindest für die Opfer? Die Meinungen dazu sind gespalten. Eindeutig wäre die Verwendung des Begriffes "Recht auf Zugang" gewesen, wie in der Venedig-Deklaration des Europarates. Der Begriff wurde im Zuge der Beratungen in den europäischen Gremien jedoch gestrichen. In ihren Umsetzungsempfehlungen der EU-Kommission⁸⁰ wird die Frage schlicht übergangen. Stattdessen erklärt das Dokument lapidar, dass sich aus Artikel 12 keine Pflicht der Mitgliedsstaaten zur Einführung bzw. Anerkennung von Tat- bzw. Täter-Opfer-Ausgleich oder anderer Konfliktregelungsformen ergebe. Bei einer Zusammenschau der Kernvorschriften der Richtlinie zur *Restorative Justice* – beginnend mit der Informationspflicht über die verfügbaren Ausgleichsangebote, der darauf basierenden Entscheidungshoheit des Opfers

75 Art. 12 Abs. 1 (a) bis (e) der Richtlinie.

76 Art. 12 Abs. 1 (c) der Richtlinie.

77 "Acknowledged" – also *gerade nicht* "confessed"; da alle Übersetzungen in die Nationalsprachen amtlichen Charakter haben, lässt sich diese sprachliche Diskrepanz nicht einfach auflösen.

78 Art. 12 Abs. 1 (a) der Richtlinie. Kritisch hierzu auch *Bock* 2013, S. 207 f.

79 Art. 12 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie. Hier hat die wenig hilfreiche Übersetzung durch den EU-Übersetzungsdienst ihren Ursprung; vgl. dazu oben Fn. 13.

80 DG Justice Guidance Document related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU, Ref. Ares(2013)3763804 vom 19.12.2013, S. 32 f.; <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=05758a3a-9e2e-49a5-a7ec-3737c3ad6876> [Sept. 2022].

über eine Teilnahme und der Zugangsmöglichkeit zu einem sicheren und fachgerecht durchgeführten Ausgleich, läge eine entsprechende Auslegung eigentlich nahe. Warum sollten Opfer einen verbrieften Anspruch auf Informationen zu verfügbaren Ausgleichsangeboten haben, wenn sie diesen Service dann nicht auch sollten in Anspruch nehmen dürfen? Die Richtlinie selbst benennt in Artikel 4 diesen unmittelbaren Zusammenhang der Informationspflicht als Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung der Rechte im Übrigen ganz explizit.⁸¹ Die Option des – selbstbestimmten – Zuganges ist die entscheidende Voraussetzung für die Inanspruchnahme einer Dienstleistung. Das müsste eigentlich ebenso für die bestehenden Angebote der *Restorative Justice* gelten.⁸² Gleichwohl verneinen namhafte Stimmen einen aus der Richtlinie herleitbaren individuellen Anspruch.⁸³

Insgesamt tragen die Vorschriften der EU-Richtlinie erkennbaren Kompromisscharakter zwischen Restorative-Justice-Befürwortern und politischen Hardlinern in den Gesetzgebungsgremien der Union. Es gab schlicht keinen Konsens, sodass die Reichweite und Ausgestaltung restaurativer Angebote letzten Endes der politischen Opportunität der Mitgliedsstaaten überlassen bleibt. Obwohl die Umsetzungsempfehlungen explizit auf die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung auf den universellen Nutzen der *Restorative Justice* gerade auch für Opfer von Straftaten⁸⁴ hinweisen, wird deren Einführung gleichwohl nur für minderschwere und Bagatelldelikte empfohlen – und auch dies nur mit sehr zurückhaltenden Worten.⁸⁵ Bei Lichte betrachtet hat die Richtlinie vor allem Anwendungsschranken errichtet. Da verwundert es kaum, dass die Umsetzung der relevanten Vorgaben in den EU-Mitgliedsstaaten bislang unzureichend ist.⁸⁶

Das Fazit fällt daher recht ernüchternd aus. Die Vorgaben der Richtlinie erscheinen insgesamt zögerlich, zum Teil auch in sich widersprüchlich, und bleiben weit hinter dem deutlich progressiveren Konzept des Europarates zurück. Die Regelungen zeugen eher von latenter Skepsis denn von fundierter Expertise. *Gema Varona* hat dies einmal zutreffend auf den

81 Vgl. Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie.

82 Ausführlicher hierzu *Laxminarayan* 2014.

83 In diesem Sinne z.B. *Lauwaert* 2013.

84 Siehe oben Fn. 50 u. 51.

85 Guidance Document, aaO. (Fn. 80), S. 33: "Member states are invited to consider" (sic!).

86 Siehe auch den Evaluationsbericht des European Parliamentary Research Service, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU\(2017\)61102_2_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU(2017)61102_2_EN.pdf) [Sept. 2022].