

## **Unterrichtung**

**durch die Bundesregierung**

**Abschlussbericht des Bundesbeauftragten für die Anliegen von Opfern  
und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland**



# VORWORT

*Prof. Dr. Edgar Franke,  
Beauftragter der  
Bundesregierung für die  
Anliegen von Opfern  
und Hinterbliebenen  
von terroristischen  
Straftaten im Inland*



## VORWORT DES BUNDESOPFERBEAUFTRAGTEN

- 19. Dezember 2016 in Berlin
- 9. Oktober 2019 in Halle (Saale) und Landsberg
- 19. Februar 2020 in Hanau
- 4. Oktober 2020 in Dresden

24 Menschen kamen bei diesen Anschlägen ums Leben, ermordet aus islamistischen, rechtsextremistischen, antisemitischen oder rassistischen Motiven. Zurück bleiben trauernde Angehörige, die mit dem Verlust und dem Schmerz leben müssen. Zurück bleiben auch Menschen, die körperlich oder psychisch verletzt wurden. Viele leiden auch Jahre später noch unter den Folgen der Tat. Manche ein Leben lang.

Am 11. April 2018, vor nunmehr dreieinhalb Jahren, wurde ich zum Beauftragten der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland und damit zum zentralen Ansprechpartner für die Betroffenen ernannt. Ich habe die Aufgabe meines Vorgängers, des ehemaligen Ministerpräsidenten Kurt Beck, fortgeführt. Er stand den Betroffenen des

Terroranschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz zur Seite und hat die Weichen dafür gestellt, dass Betroffene von Terroranschlägen heute aus einer Hand betreut werden. Ihm danke ich an dieser Stelle herzlich für sein Engagement.

In den vergangenen dreieinhalb Jahren habe ich viele Betroffene von terroristischen Anschlägen persönlich kennengelernt. Hinterbliebene haben mir von ihren Angehörigen erzählt, die sie so schmerzlich vermissen. Von der Lücke in ihrem Leben, die immer bleiben wird. Sie sprachen aber auch davon, wie wütend und fassungslos es sie macht, dass eine solche Tat überhaupt geschehen konnte. Viele Verletzte sehnen sich zurück nach einem Leben ohne die gesundheitlichen und psychischen Beeinträchtigungen, unter denen sie seit der Tat leiden. Alle Betroffenen wünschen sich, dass die Tat nie passiert wäre und ihr Leben nicht verändert hätte. Ich habe sehr viele dieser Gespräche geführt und all diese Schicksale berühren mich immer wieder tief.

Es war und ist mir wichtig, für diese Menschen da zu sein und sie zu unterstützen. Dabei bin ich nicht allein. Ich werde von einem Team unterstützt, das interdisziplinär besetzt ist und im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz angesiedelt ist. Die Hilfsangebote sind sehr breitgefächert und orientieren sich an den individuellen Bedürfnissen der Betroffenen. Sie verändern sich auch mit der Zeit: Die Herausforderungen in der Akutphase sind andere als die Herausforderungen einige Zeit nach dem Anschlag. Mein Team stand mir in den Jahren hochengagiert zur Seite, auch dafür möchte ich mich bedanken.

In der Akutphase ist es wichtig, Anteil zu nehmen, den Menschen in ihrer Trauer zuzuhören und ihnen zu vermitteln: „Mein Team und ich sind für Sie da.“ Nicht nur heute, sondern dauerhaft. Unsere Unterstützung kann jederzeit in Anspruch genommen werden. Viele der Betroffenen haben sich zeitnah an mich gewandt, andere erst sehr viel später. Damit die Betroffenen wissen, dass sie sich jederzeit an mich und mein Team wenden können, schreibe ich alle nach einem Anschlag noch einmal persönlich an, selbst wenn ich sie unmittelbar nach der Tat bereits kennengelernt habe. Denn dann haben die Betroffenen etwas in der Hand, ein Angebot, auf welches sie auch Jahre später noch zurückgreifen können. Auch die Betroffenen des Anschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz habe ich angeschrieben, um ihnen zu versichern, dass ich mich auch ihrer Anliegen annehmen werde und jederzeit für sie da bin. 2021 jährt sich der Terroranschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz zum fünften Mal und auch heute noch haben wir mit vielen Betroffenen Kontakt.

Bestmögliche Unterstützung kann aber nur gelingen, wenn es funktionierende Strukturen gibt. Alle wichtigen Akteure im Opferschutz müssen miteinander vernetzt sein. Eine wesentliche Aufgabe meiner Tätigkeit war daher die Netzwerkarbeit. Ich habe mich mit zahlreichen Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Verwaltung, von Opferhilfeeinrichtungen und anderen Organisationen getroffen. Herausgreifen möchte ich an dieser Stelle die Zusammenarbeit mit meinen Kolleginnen und Kollegen auf Landesebene. Hier hat sich in den letzten dreieinhalb Jahren ein Netzwerk entwickelt, welches ein Meilenstein ist. Während 2016 nur das Land Berlin einen Opferbeauftragten hatte, gibt es heute in 14 Ländern Opfer(schutz)beauftragte und zentrale Anlaufstellen. Wir treffen uns regelmäßig und tauschen uns aus. Und wir arbeiten Hand in Hand, wenn es zum Ernstfall kommt. Ich möchte mich an dieser Stelle sehr herzlich für die gute und konstruktive Zusammenarbeit bedanken, insbesondere auch bei den Kolleginnen und Kollegen, die gemeinsam mit mir die Betroffenen der verschiedenen Anschläge betreut haben. Gemeinsam konnten wir viel erreichen.

Es ist aber nicht nur wichtig, für die Betroffenen da zu sein und sie zu unterstützen. Es ist auch wesentlich, ihnen Gehör zu verschaffen. Deshalb verstehe ich mich auch als politische Stimme der Betroffenen. Ihre Kritik weiterzugeben und Verbesserungen für die Zukunft zu erreichen, waren weitere zentrale Bestandteile meiner Arbeit, auch gegenüber der Öffentlichkeit. Deshalb habe ich im Rahmen vieler Interviews und Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Presse ausführlich über die Situation von Betroffenen berichtet, um auf diese Weise mehr Aufmerksamkeit für die Situation und

Anliegen von Betroffenen zu erreichen. Auch habe ich mich für die Erhöhung der Härteleistungen und für die Verbesserung der Opferentschädigung im Rahmen der Reform des Sozialen Entschädigungsrechts eingesetzt. Mit dem Generalbundesanwalt und dem Präsidenten des Bundeskriminalamts habe ich mich zu den Kritikpunkten der Betroffenen am Ermittlungsverfahren ausgetauscht. Über diese und weitere Bestandteile meiner Arbeit werden Sie in diesem Bericht mehr erfahren. Im Dezember werde ich meinen Abschlussbericht auch auf der Ministerpräsidentenkonferenz vorstellen und für weitere Verbesserungen im Operschutz werben.

In meinen Gesprächen bin ich auf viele offene Ohren gestoßen. Allen ist bewusst, dass die Betroffenen der Anschläge stellvertretend für unsere offene und freiheitliche Gesellschaft angegriffen wurden und der Staat in einer besonderen Verantwortung steht.

Wenn ich zurückblicke, freue ich mich zu sehen, was in den vergangenen dreieinhalb Jahren alles erreicht wurde. Ich sehe aber auch noch Bereiche, in denen wir noch Verbesserungen erzielen können. Auch davon werden Sie in diesem Bericht lesen.

Allen Partnerinnen und Partnern aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft möchte ich für ihr Engagement und ihre Unterstützung herzlich danken. Gemeinsam haben wir viele Verbesserungen erreicht, die den Betroffenen zeigen, dass wir als Gesellschaft an ihrer Seite stehen.

Mein besonderer Dank aber gilt den Hinterbliebenen, Angehörigen und Verletzten, die sich mir in den vergangenen Jahren anvertraut haben. Manche haben mich teilweise unmittelbar nach einem Anschlag empfangen und mir erlaubt, Anteil zu nehmen. Es bedeutet mir viel, dass sie mir ihre ganz persönliche Geschichte erzählt haben. Ihnen wünsche ich von ganzem Herzen auch für die Zukunft alles Gute und viel Kraft!

**Professor Dr. Edgar Franke**

*Beauftragter der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland*

# INHALT

<b>Vorwort des Bundesopferbeauftragten</b> .....	<b>3</b>
<b>I Verbesserungen im Bereich der Opferunterstützung</b> .....	<b>10</b>
1. Praktische Unterstützung .....	11
2. Psychosoziale Unterstützung .....	11
3. Finanzielle Unterstützung .....	12
4. Ausblick .....	13
<b>II Betreuung von Betroffenen durch den Bundesopferbeauftragten</b> .....	<b>14</b>
1. Anschlag in Berlin am 19. Dezember 2016 .....	16
1.1 Tatgeschehen und Hintergrund .....	16
1.2 Betreuung durch den Bundesopferbeauftragten .....	16
1.3 Vernetzung mit anderen Akteuren .....	17
2. Anschlag in Halle (Saale) und Landsberg am 9. Oktober 2019 .....	17
2.1 Tatgeschehen und Hintergrund .....	17
2.2 Betreuung durch den Bundesopferbeauftragten .....	18
2.3 Vernetzung mit anderen Akteuren .....	19
3. Anschlag in Hanau am 19. Februar 2020 .....	21
3.1 Tatgeschehen und Hintergrund .....	21
3.2 Betreuung durch den Bundesopferbeauftragten .....	22
3.3 Vernetzung mit anderen Akteuren .....	22
4. Anschlag in Dresden am 4. Oktober 2020 .....	23
4.1 Tatgeschehen und Hintergrund .....	23
4.2 Betreuung durch den Bundesopferbeauftragten .....	24
4.3 Vernetzung mit anderen Akteuren .....	24
5. Unterstützung von Betroffenen weiterer Taten .....	25

<b>III</b>	<b>Anliegen von Betroffenen</b>	<b>26</b>
1.	Psychosoziale Unterstützung	28
1.1	Risikofaktoren für psychische Störungen	28
1.2	Beratungstelefon des Bundesopferbeauftragten	30
1.3	Fremdsprachige Therapieangebote	31
2.	Finanzielle Unterstützung	31
2.1	Härteleistungen für Opfer terroristischer und extremistischer Taten	32
2.2	Unterstützungsleistungen für materielle Schäden	33
2.3	Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz	33
2.4	Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung	33
2.5	Leistungen der Verkehrsofopferhilfe e.V.	33
2.6	Spenden	34
2.7	Opferfonds der Länder	35
3.	Praktische Unterstützung	35
4.	Gedenken	37
4.1	Berlin	37
4.2	Halle (Saale) und Landsberg	38
4.3	Hanau	38
4.4	Dresden	39
5.	Aufklärung	39
5.1	Erster Untersuchungsausschuss Breitscheidplatz im Deutschen Bundestag	39
5.2	Strafverfahren Halle (Saale) und Landsberg	40
5.3	Ermittlungsverfahren Hanau	40
5.4	Strafverfahren Dresden	41
<b>IV</b>	<b>Zentrale Anlaufstellen für Betroffene von Terroranschlägen</b>	<b>42</b>
1.	Auf Bundesebene	44
1.1	Dauerhafte Einrichtung der Stelle eines Bundesopferbeauftragten	44
1.2	Geschäftsstelle des Bundesopferbeauftragten und Mitarbeiterpool	45
1.3	Opferstaatsanwältinnen und Opferstaatsanwälte der Bundesanwaltschaft	46
1.4	Vorgehen im Falle eines terroristischen oder extremistischen Anschlags (Einsatzkonzept)	47
1.5	Kommunikation im Falle eines terroristischen oder extremistischen Anschlags (Kommunikationskonzept)	47
1.6	Informationsangebote für Betroffene und Öffentlichkeit	48

2. Auf Länderebene .....	50
2.1 Opfer(schutz)beauftragte und zentrale Anlaufstellen der Länder .....	51
2.2 Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern .....	51
3 Auf europäischer und internationaler Ebene .....	53
3.1 Europäische Union .....	54
3.2 Europarat .....	55
3.3 Fachveranstaltungen .....	55
<b>V Politische Arbeit .....</b>	<b>56</b>
1. Härteleistungen und Unterstützungsleistungen .....	58
1.1 Weiterentwicklung der Härteleistungen .....	58
1.2 Erhöhung der Härteleistungen .....	58
1.3 Ersatz von Reisekosten für die Teilnahme am Strafprozess .....	60
1.4 Zusammenführung der Härteleistungsrichtlinien .....	60
1.5 Unterstützungsleistungen für materielle Schäden .....	62
2. Gesetzesreformen .....	63
2.1 Reform des Sozialen Entschädigungsrechts .....	63
2.2 Bündelung der Nebenklagevertretung .....	68
2.3 Definition des Verletzten in der Strafprozessordnung .....	70
2.4 Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes gegen sogenannte Feindeslisten .....	71
3. Bessere Rechtsdurchsetzung: Fachanwaltschaft für Opferrechte .....	72
4. Kabinettausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus .....	73
5. Opferbelange im Ermittlungsverfahren .....	75
5.1 Freigabe von Leichen und Asservaten .....	75
5.2 Obduktion .....	76
5.3 Polizeiausbildung .....	76

<b>VI</b>	<b>Verbesserungen für die Zukunft</b>	<b>78</b>
1.	Verbesserung der Versorgung von Betroffenen: praktisch, medizinisch und psychosozial	79
1.1	Finanzierung von Opferhilfeeinrichtungen langfristig sicherstellen	79
1.2	Angleichung des Sozialen Entschädigungsrechts an die Standards der gesetzlichen Unfallversicherung	79
1.3	Gewährleistung der mittelfristigen psychosozialen Betreuung und der psychotherapeutischen Versorgung von Betroffenen	80
2.	Verbesserung im Bereich der Opferentschädigung	80
2.1	Einrichtung von Opferfonds in allen Ländern	80
2.2	Verbesserungen der Stellung von Betroffenen von schweren Gewalttaten bei Zahlungsunfähigkeit des Täters oder der Täterin	81
3.	Verbesserung im Umgang mit Betroffenen	82
3.1	Aufklärung und Transparenz im Ermittlungsverfahren	82
3.2	Sensibilisierung aller Ermittlungsbehörden für Belange von Betroffenen von Straftaten	82
3.3	Qualitätsoffensive in den Versorgungssämtern	83
4.	Verbesserung der zentralen Opferschutzstrukturen	84
4.1	Ausweitung des Mandats der oder des Bundesopferbeauftragten auf extremistische Straftaten größeren Ausmaßes und terroristische Anschläge im Ausland	84
4.2	Bessere Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der oder des Bundesopferbeauftragten, insbesondere im Hinblick auf die personelle und finanzielle Ausstattung	85
4.3	Schaffung zentraler Opferschutzstrukturen in Brandenburg und im Saarland	86
5.	Verbesserung der Rechtsdurchsetzung	87
5.1	Einführung einer Fachanwaltschaft für Opferrechte	87
5.2	Umfassende Übernahme von Fahrtkosten für psychosoziale Prozessbegleitung	87
<b>VII</b>	<b>Anhang</b>	<b>88</b>

I

VERBESSERUNGEN  
IM BEREICH  
DER OPFER-  
UNTERSTÜTZUNG

Der Terroranschlag 2016 auf dem Weihnachtsmarkt in Berlin war eine Zäsur. Der Anschlag hat uns deutlich vor Augen geführt, dass im Bereich der Opferunterstützung noch Nachholbedarf besteht. Praktische, psychosoziale und finanzielle Hilfen standen bereit. Allerdings fehlte es an zentralen Anlaufstellen für die Betroffenen, die die benötigten Unterstützungsangebote vermittelten. Der Beauftragte der Bundesregierung für die Opfer und Hinterbliebenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz, der ehemalige Ministerpräsident Kurt Beck, hat in seinem Abschlussbericht<sup>1</sup> Ende 2017 bereits wichtige Verbesserungsvorschläge gemacht, die seitdem aufgegriffen und umgesetzt wurden.

## 1. PRAKTISCHE UNTERSTÜTZUNG

- 2016 gab es in Deutschland nur einen Opferbeauftragten, und zwar für das Land Berlin. Mittlerweile wurde auf Bundesebene ein dauerhafter Opferbeauftragter ernannt. In 14 Ländern gibt es ebenfalls Opfer(schutz)beauftragte und zentrale Anlaufstellen. Je nach Aufgabenzuschnitt sind diese für Straftaten allgemein oder für Straftaten größeren Ausmaßes (terroristische oder extremistische Anschläge oder sogenannte Großschadensereignisse) zuständig. Wesentliche Aufgaben sind die Betreuung von Betroffenen, die Vermittlung von Unterstützungsangeboten und die Netzwerkarbeit. Eine gute Betreuung kann nur im koordinierten und einvernehmlichen Zusammenarbeiten aller Akteure des Opferschutzes erfolgen. Das haben auch die Anschläge in Halle (Saale) und Landsberg 2019 und in Hanau 2020 sowie der Anschlag in Dresden 2020 gezeigt. Deshalb findet auch ein kontinuierlicher Austausch zwischen Bund und Ländern statt.

- Um im Anschlagsfall sofort einsatzbereit zu sein, wurde für den Bundesopferbeauftragten und seine Geschäftsstelle ein Einsatzkonzept entwickelt, das bei den genannten Anschlägen bereits zum Einsatz kam. Gemeinsam mit den Ländern wurde ein einheitliches Vorgehen besprochen und in einem Leitfaden festgehalten.
- Die Netzwerkarbeit wird seit Anfang 2020 auch auf internationaler Ebene fortgeführt. Zwei Netzwerke aus zentralen Kontaktstellen sowohl auf Ebene der Europäischen Union als auch auf Ebene des Europarats verbessern die Opferunterstützung in grenzüberschreitenden Fällen.
- Zudem wurde das Informationsangebot für Betroffene verbessert. Seit Oktober 2020 bietet die Opferschutzplattform [www.hilfe-info.de](http://www.hilfe-info.de) ein zentrales Informationsangebot für alle Betroffenen von Straftaten. Auf der Website des Bundesopferbeauftragten finden Betroffene von terroristischen und extremistischen Anschlägen ebenfalls spezifische Informationen zu Unterstützungsangeboten. Zudem gibt die Broschüre „Hilfe nach einem Terroranschlag“ in kompakter Form Auskunft über Anlaufstellen beim Bund und in den Ländern sowie über finanzielle und psychosoziale Unterstützungsangebote. Die Broschüre ist in mehreren Sprachen erhältlich und dient der Erstinformation von Betroffenen nach einem Anschlag.

## 2. PSYCHOSOZIALE UNTERSTÜTZUNG

- Traumaambulanzen bieten nach Gewalttaten schnelle psychologische Frühinterventionen für Betroffene. Für deren Einrichtung sind die Länder zuständig. Seit 2021 liegt es jedoch nicht mehr – wie bislang – im Ermessen der Länder, ob sie

1 Der Abschlussbericht ist abrufbar unter [www.bmjv.de/opferbeauftragter](http://www.bmjv.de/opferbeauftragter).

Zugang zu den Traumaambulanzen gewähren. Der Bund hat mit der Reform des Sozialen Entschädigungsrechts ab dem 1. Januar 2021 einen einklagbaren Anspruch Betroffener auf Leistungen der Traumaambulanz geschaffen.

- Seit August 2019 kann der Bundesopferbeauftragte unmittelbar nach einem Terroranschlag ein Beratungstelefon schalten. Dieses bietet in der Akutphase nach einem Anschlag rund um die Uhr psychosoziale Akuthilfe für Betroffene durch psychosoziale Fachkräfte an. Nach den Anschlägen in Halle (Saale) und Landsberg sowie in Hanau war dieses Beratungstelefon eine wichtige Unterstützung für Betroffene. Diesem Beratungstelefon haben sich inzwischen sieben Länder<sup>2</sup> angeschlossen. Weitere Länder haben ihr Interesse bekundet.

### 3. FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG

- Die Härteleistungen für Opfer terroristischer und extremistischer Taten wurden 2018 deutlich erhöht. Die Pauschalen für Hinterbliebene wurden verdreifacht und das sogar rückwirkend, also unter anderem auch für die Hinterbliebenen des Terroranschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz oder der schrecklichen Morde des sogenannten Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU).
- Um auch diejenigen, deren Betriebsstätte durch eine terroristische oder extremistische Tat zum Tatort wird, finanziell unterstützen zu können, ist im Jahr 2020 die Richtlinie zur Zahlung von Unterstützungsleistungen für durch terroristische und extremistische Taten wirtschaftlich

Betroffene in Kraft getreten. Hierdurch können selbstständig tätige Personen und kleine Unternehmen finanziell im Hinblick auf ihre materiellen Schäden unterstützt werden. Diese Weiterentwicklung kam bereits den Betroffenen der Anschläge in Halle (Saale) und Hanau zugute.

- Ein weiterer wichtiger Meilenstein war die Reform des Opferentschädigungsrechts. Dieses wurde 2019 mit dem Gesetz zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts vom 12. Dezember 2019 umfassend reformiert. So wird das Opferentschädigungsgesetz (OEG) in ein neues Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch (SGB XIV)<sup>3</sup> überführt. Das neue Gesetz sieht wesentliche Verbesserungen für Betroffene vor, unter anderem wurden die finanziellen Leistungen deutlich angehoben. Das SGB XIV wird in vielen Teilen erst 2024 in Kraft treten. Allerdings wurden im Zuge der Reform Verbesserungen vorgenommen, die bereits jetzt schon gelten. Dazu gehören insbesondere die Erweiterung des Anspruchs auf Leistungen in einer Traumaambulanz sowie die Gleichbehandlung aller Opfer von Gewalttaten, unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsstatus. Weiterhin wurde mit dem Teilhabestärkungsgesetz vom 2. Juni 2021<sup>4</sup> geregelt, dass der Anwendungsbereich des Opferentschädigungsgesetzes auch dann eröffnet ist, wenn ein tätlicher Angriff durch den Gebrauch eines Kraftfahrzeugs oder eines Anhängers verübt wird. Eine solche Regelung ist zwar auch bereits im SGB XIV enthalten, tritt aber erst 2024 in Kraft.

<sup>2</sup> Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein.

<sup>3</sup> BGBl. I 2019 S. 2652.

<sup>4</sup> BGBl. I 2021 S. 1387.

#### 4. AUSBLICK

Insgesamt ist bereits auf allen Ebenen ein guter Weg eingeschlagen. Dennoch gibt es weitere Verbesserungsmöglichkeiten. Hierzu macht der Bundesopferbeauftragte im letzten Kapitel konkrete Lösungsvorschläge. Zusammengefasst handelt es sich um folgende Punkte:

##### **Verbesserung der praktischen, medizinischen und psychotherapeutischen Versorgung von Betroffenen:**

- Finanzierung von Opferhilfeeinrichtungen langfristig sicherstellen
- Angleichung des Sozialen Entschädigungsrechts an die Standards der gesetzlichen Unfallversicherung, insbesondere im Bereich der medizinischen und psychotherapeutischen Versorgung („Reha mit allen geeigneten Mitteln“); Einrichtung des Fallmanagements im neuen SGB XIV nach dem Vorbild der gesetzlichen Unfallversicherung
- Gewährleistung der wohnortnahen Versorgung von Betroffenen in Traumaambulanzen und der weitergehenden psychotherapeutischen Versorgung

##### **Verbesserung im Bereich der Opferentschädigung:**

- Einrichtung von Opferfonds in allen Ländern
- Verbesserung der Stellung von Betroffenen von schweren Gewalttaten bei Zahlungsunfähigkeit der Täterin oder des Täters

##### **Verbesserung im Umgang mit Betroffenen:**

- Aufklärung und Transparenz im Ermittlungsverfahren
- Sensibilisierung aller Ermittlungsbehörden für Belange von Betroffenen von Straftaten, etwa durch Ausweitung der Aus- und Fortbildungsangebote in den Bereichen Opferschutz und interkulturelle Kompetenzen
- Qualitätsoffensive in den Versorgungsämtern: Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Umgang mit Betroffenen, Verbesserung der Begutachtungsverfahren und Einführung eines Fallmanagements in Großschadenslagen

##### **Verbesserung der zentralen Opferschutzstrukturen:**

- Ausweitung des Mandats der oder des Bundesopferbeauftragten auf extremistische Straftaten größeren Ausmaßes und terroristische Straftaten im Ausland
- Bessere Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der oder des Bundesopferbeauftragten, insbesondere im Hinblick auf die personelle und finanzielle Ausstattung
- Schaffung zentraler Opferschutzstrukturen in Brandenburg und im Saarland

##### **Verbesserung der Rechtsdurchsetzung:**

- Einführung einer Fachanwaltschaft für Opferrechte
- Umfassende Übernahme von Fahrtkosten für psychosoziale Prozessbegleitung

# II

## BETREUUNG VON BETROFFENEN DURCH DEN BUNDESOPFER- BEAUFTRAGTEN

-  Der Bundesopferbeauftragte unterstützt insbesondere die Betroffenen der folgenden Anschläge:
  - 19. Dezember 2016 in Berlin
  - 9. Oktober 2019 in Halle (Saale) und Landsberg
  - 19. Februar 2020 in Hanau
  - 4. Oktober 2020 in Dresden
  
-  Nach einem Anschlag begibt sich der Bundesopferbeauftragte in der Regel unmittelbar vor Ort, um den Betroffenen seine persönliche Unterstützung anzubieten und sich mit den relevanten Akteuren auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu vernetzen. Dazu gehören neben den Ermittlungsbehörden, der oder dem Opfer(schutz)beauftragten oder der zentralen Anlaufstelle des betroffenen Landes, den Leistungsträgern (Bundesamt für Justiz, Versorgungsamt, Unfallversicherungsträger) auch die kommunalen Krisenstrukturen und Opferhilfeeinrichtungen vor Ort. Um die Betroffenen bestmöglich zu betreuen, hat es sich bewährt, dass der Bundesopferbeauftragte alle relevanten Akteure kurz nach einem Anschlag zu einem Runden Tisch einlädt, damit diese sich untereinander vernetzen und offene Anliegen im Sinne der Betroffenen zügig geklärt werden können.
  
-  Allen Betroffenen werden persönliche Gespräche angeboten. Nach einem Anschlag schreibt der Bundesopferbeauftragte alle Betroffenen – Hinterbliebene, Verletzte, Augenzeuginnen und Augenzeugen und Inhaberinnen und Inhaber von Geschäften, die durch das Anschlagsgeschehen zu Tatorten wurden – persönlich an, um seine dauerhafte Unterstützung zu versichern. Mit vielen Betroffenen sind der Bundesopferbeauftragte und seine Geschäftsstelle auch noch Jahre nach einem Anschlag im engen Kontakt.

## 1. ANSCHLAG IN BERLIN AM 19. DEZEMBER 2016

### 1.1 Tatgeschehen und Hintergrund

Am 19. Dezember 2016 erschoss ein Attentäter den Fahrer einer polnischen Spedition, raubte dessen Lkw, raste in den Weihnachtsmarkt am Berliner Breitscheidplatz und tötete dabei weitere elf Menschen. Die Bundesanwaltschaft hat noch am selben Tag ein Ermittlungsverfahren eingeleitet. Der Attentäter wurde schließlich auf seiner Flucht am 23. Dezember 2016 in Italien bei einem Angriff auf zwei italienische Polizisten getötet. Viele Menschen wurden bei dem Anschlag physisch schwer verletzt, viele weitere sind auch heute noch psychisch belastet.

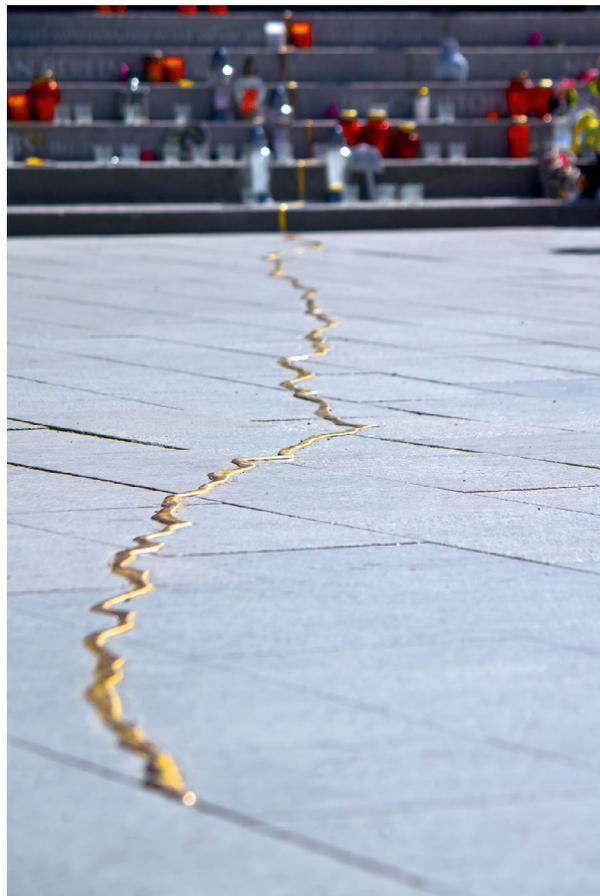
Bei der Tat handelte es sich um den schwersten islamistischen Terroranschlag in Deutschland. Dieser Anschlag war eine Zäsur. Auch deshalb, weil dadurch Weiterentwicklungsbedarfe in der Unterstützung von Terroropfern sichtbar wurden. Bund und Länder haben als Reaktion wesentliche Verbesserungen umgesetzt.

### 1.2 Betreuung durch den Bundesopferbeauftragten

Am 8. März 2017 wurde der ehemalige Ministerpräsident Kurt Beck zum Beauftragten der Bundesregierung für die Opfer und Hinterbliebenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz ernannt. Seine Hauptaufgabe war die Unterstützung der Betroffenen des Anschlags. Diese Arbeit ist in seinem

Zwischen- und Abschlussbericht<sup>5</sup> von 2017 eindrücklich dokumentiert. Mit seiner Ernennung am 11. April 2018 hat der Bundesopferbeauftragte Prof. Dr. Edgar Franke, MdB, diese Aufgabe übernommen. Auch wenn bereits viele Hilfen auf den Weg gebracht waren, hat sich gezeigt, dass eine dauerhafte Unterstützung der Betroffenen durch eine zentrale Ansprechperson notwendig ist, da viele nach wie vor unter den Folgen der Tat leiden. Innerhalb der letzten zwei Jahre standen noch rund 30 Personen im Austausch mit dem Bundesopferbeauftragten und seiner Geschäftsstelle.

Denn auch knapp fünf Jahre nach dem Anschlag laufen noch Verfahren bei den Versorgungsämtern oder den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung. Das hängt damit zusammen, dass Betroffene



*Mahnmal „Goldener Riss“ für die Opfer des terroristischen Anschlags am 19. Dezember 2016 in Berlin*

5 Beide Berichte sind abrufbar unter [www.bmjbv.de/opferbeauftragter](http://www.bmjbv.de/opferbeauftragter).

im Laufe der Zeit verschiedene Maßnahmen der Heil- und Krankenbehandlung benötigen. Hinzu kommt, dass Zuständigkeiten zwischen den Leistungsträgern wechseln können oder neue Leistungsträger dazukommen, etwa die Rentenversicherungsträger bei teilweiser oder voller Erwerbsminderung. Das Zusammenspiel all dieser Leistungsträger ist und bleibt für die Betroffenen eine große Herausforderung, da die zugrundeliegenden Regelungen komplex sind. Mit der Reform des Sozialen Entschädigungsrechts (→ *Abschnitt „Reform des Sozialen Entschädigungsrechts“*) haben sich darüber hinaus Zuständigkeiten verändert, da nunmehr nicht mehr das Versorgungsamt am Tatort zuständig ist, sondern das Versorgungsamt am Wohnort der Betroffenen. Das bedeutet, dass für viele Betroffene auch die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner gewechselt haben.

### 1.3 Vernetzung mit anderen Akteuren

Wie bereits sein Vorgänger hat sich der Bundesopferbeauftragte unmittelbar nach seiner Ernennung mit den Leistungsträgern vernetzt, um die Betroffenen, beispielsweise bei der Kommunikation mit Leistungsträgern, unterstützen zu können. Als sehr hilfreich bei der individuellen Betreuung haben sich Fallkonferenzen mit den Betroffenen und den unterschiedlichen Leistungsträgern erwiesen. An einem Tisch werden gemeinsam Sachverhalte und Zuständigkeiten erörtert, Fragen und Probleme geklärt beziehungsweise erklärt. Auch die Vermittlung von konkreten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern bei den jeweiligen Leistungsträgern kam den Betroffenen zugute.

Während der Coronapandemie hat sich gezeigt, wie wichtig es für die Betroffenen auch heute noch ist, eine zentrale Ansprechperson zu haben, die für sie erreichbar ist. Der Lockdown stellte für viele Betroffene eine zusätzliche Belastung dar. In einigen Fällen

waren beispielsweise die bekannten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner bei den Leistungsträgern nicht erreichbar, sodass dringende Anliegen nicht bearbeitet werden konnten. Die Betroffenen haben sich hier direkt an den Bundesopferbeauftragten gewandt, der sich in Einzelfällen unmittelbar mit den politisch Verantwortlichen im Land Berlin, unter anderem mit dem Regierenden Bürgermeister und Behördenleitungen, in Verbindung setzte. So konnte er erreichen, dass mit den Betroffenen Kontakt aufgenommen wurde und die bestehenden Fragen geklärt wurden.

## 2. ANSCHLAG IN HALLE (SAALE) UND LANDSBERG AM 9. OKTOBER 2019

### 2.1 Tatgeschehen und Hintergrund

Am 9. Oktober 2019 – auf den der höchste jüdische Feiertag, Jom Kippur, fiel – versuchte ein rechtsextremistischer Attentäter in Halle (Saale) schwer bewaffnet in eine Synagoge einzudringen. Darin befanden sich zum Tatzeitpunkt 51 Personen. Der Versuch, die verriegelte Eingangstür mit Waffengewalt zu überwinden, misslang jedoch, da die Tür den zahlreichen Schüssen und selbstgefertigten Sprengsätzen standhielt. Nachdem der Attentäter von der Tür abgelassen hatte, erschoss er eine Passantin auf der Straße sowie einen jungen Mann in einem nahegelegenen Imbiss. Auf seiner Flucht versuchte der Attentäter mehrere Personen zu ermorden und verletzte einige von ihnen schwer. Die Bundesanwaltschaft hat das Ermittlungsverfahren noch am selben Tag übernommen. Das Oberlandesgericht Naumburg hat den Attentäter mit Urteil vom 21. Dezember 2020 zu einer lebenslangen Gesamtfreiheitsstrafe verurteilt, die besondere Schwere der Schuld des Angeklagten festgestellt und die Unterbringung des Angeklagten in der Sicherungsverwahrung angeordnet. Der Angeklagte hat kein Rechtsmittel gegen seine Verurteilung eingelegt.



Synagoge in Halle (Saale)

Der Anschlag auf die Synagoge in Halle (Saale) richtete sich gegen Menschen jüdischen Glaubens bei der Ausübung ihrer Religion und ist als einer der schwersten antisemitischen Anschläge der deutschen Nachkriegsgeschichte einzuordnen. Die Dimension dieses Anschlags wirkt bis heute fort – im politischen Raum, aber auch in der Zivilgesellschaft, die mit eigenen Initiativen dem Anschlag gedenkt und Aufklärung fordert.

## 2.2 Betreuung durch den Bundesopferbeauftragten

Der Bundesopferbeauftragte hat unmittelbar nach dem Anschlag entschieden, die Betreuung der Betroffenen des Anschlags zu übernehmen, zumal es zu diesem Zeitpunkt in Sachsen-Anhalt auch noch keine Opfer(schutz)beauftragte beziehungsweise keinen Opfer(schutz)beauftragten und auch keine zentrale Anlaufstelle für Betroffene gab.

Mit der Entscheidung der Übernahme der Betreuung wurden alle erforderlichen Schritte in die Wege geleitet: Unverzüglich wurde durch die Geschäftsstelle ein Krisenstab gebildet. Zudem wurde der Mitarbeiterpool im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz aktiviert, um die Arbeit der Geschäftsstelle zu unterstützen.

Unmittelbar nach dem Anschlag wurde das Beratungstelefon mit einem Team von psychosozialen Fachkräften geschaltet (→ *Abschnitt „Beratungstelefon des Bundesopferbeauftragten“*), welches an den Tagen nach dem Anschlag rund um die Uhr erreichbar war, und die sogenannte Darksite auf der Website des Bundesopferbeauftragten mit der Nennung weiterer Unterstützungsangebote aktiviert. Auf der Darksite finden sich vorbereitete Inhalte über Hilfsangebote und die Nummer des Beratungstelefon.

Der Bundesopferbeauftragte, der sich am 9. Oktober 2019 auf einer Dienstreise befand, machte sich unmittelbar nach dem Anschlag auf den Rückweg nach Deutschland und traf am 11. Oktober 2019 in Halle (Saale) ein. Bereits am Tag zuvor war ein Mitarbeiter

der Geschäftsstelle an den Anschlagort gereist, um sich mit den Unterstützungsstrukturen vor Ort zu vernetzen. Parallel nahm die Geschäftsstelle Kontakt mit den Hinterbliebenen und den Verletzten des Anschlags auf. Der Bundesopferbeauftragte nahm an Gottesdiensten in der Synagoge teil, führte mehrere Gespräche mit dem Vorsteher der jüdischen Gemeinde, besuchte die beiden Schwerverletzten im Krankenhaus und nahm an öffentlichen Gedenkveranstaltungen teil. Mit den betroffenen Mitarbeitern des Döner-Imbisses und dem damaligen Eigentümer des Döner-Imbisses führte er ebenfalls Gespräche und besuchte sie mehrfach im Imbiss.

Alle Betroffenen des Anschlags hat der Bundesopferbeauftragte persönlich angeschrieben, um Gesprächs- und Unterstützungsangebote zu unterbreiten. Dazu gehörten neben den Hinterbliebenen und Verletzten auch die vielen traumatisierten Augenzeuginnen und Augenzeugen, die das Tatgeschehen miterleben mussten. Die Schreiben wurden bei Bedarf auch in die jeweiligen Muttersprachen der Empfängerinnen und Empfänger übersetzt. Im weiteren Verlauf gab es Gespräche mit Betroffenen aus Halle (Saale) und Landsberg. Die Betreuung einzelner Betroffener dauert bis heute an.

### 2.3 Vernetzung mit anderen Akteuren

Ebenfalls kurze Zeit nach dem Anschlag nahmen der Bundesopferbeauftragte und seine Geschäftsstelle Kontakt mit den anderen relevanten Akteuren in der Opferbetreuung auf.

Zu den wesentlichen Akteuren nach dem Anschlag gehörten insbesondere die Opferstaatsanwältinnen und Opferstaatsanwälte der Bundesanwaltschaft, das Bundeskriminalamt und die Landespolizei, Opferhilfeeinrichtungen wie die Mobile Beratung für Opfer rechter Gewalt, OFEK – Beratungsstelle bei antisemitischer Gewalt und Diskriminierung aus

Berlin und der WEISSE RING Sachsen-Anhalt, die Leistungsträger für die finanziellen Unterstützungsleistungen (Bundesamt für Justiz, Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt, Unfallkasse Sachsen-Anhalt) sowie spendenverwaltende Stellen.

Die erste Vernetzung in Form eines Runden Tisches, der auf Initiative des Bundesopferbeauftragten einberufen wurde, erfolgte bereits kurz nach dem Anschlag. Zu den anwesenden Akteuren gehörten die Ermittlungsbehörden, alle Leistungsträger und die Opferhilfeeinrichtungen. Es folgten noch zwei weitere Runde Tische im Januar und Juli 2020 mit den Leistungsträgern und den Opferhilfeeinrichtungen. Ziel dieser Besprechungen war es, alle relevanten Akteure zu vernetzen und die verschiedenen Anliegen der Betroffenen zu erörtern.

Neben den Runden Tischen sind auch die Gespräche und Besuche mit Politikerinnen und Politiker der Landes- und Kommunalpolitik hervorzuheben. Gemeinsam mit dem Ministerpräsidenten des Landes Sachsen-Anhalt besuchte der Bundesopferbeauftragte kurz nach dem Anschlag einen Gottesdienst der jüdischen Gemeinde, wenige Tage später nahm er mit weiteren Politikerinnen und Politikern (unter anderem mit der Bundesjustizministerin sowie der Ministerin für Arbeit, Soziales und Integration des Landes Sachsen-Anhalt) an verschiedenen Andachten teil. Mit dem Ministerpräsidenten besuchte er zudem den Döner-Imbiss und sprach mit den dort Betroffenen.

Zu den weiteren wichtigen Akteuren nach dem Anschlagsgeschehen, mit denen sich der Bundesopferbeauftragte und seine Geschäftsstelle im Hinblick auf die Unterstützung der ausländischen Betroffenen in der Synagoge vernetzten, gehörte zudem das *Office of Justice for Victims of Overseas Terrorism (OVT)*, das Teil der National Security Division im US-amerikanischen Justizministerium ist. Das OVT unterstützt seit 2005 US-amerikanische Betroffene von Terroranschlägen im Ausland und

deren Angehörige. Auch mit dem Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus tauschte

sich der Bundesopferbeauftragte über den Anschlag und die Unterstützung der Betroffenen aus.

## Info

**OPFERHILFEEINRICHTUNGEN**

Zahlreiche Opferhilfeeinrichtungen widmen sich haupt- oder ehrenamtlich der Betreuung und Beratung von Menschen, die Opfer einer Straftat geworden sind. Auch nach einem Anschlag leisten sie einen ganz wesentlichen Beitrag in der Opferbetreuung. Ihre Arbeit finanzieren sie durch öffentliche Zuwendungen oder Spenden.

Einige Opferhilfeeinrichtungen leisten über die konkrete Unterstützungsarbeit hinaus auch Aufklärungs- und Präventionsarbeit und setzen sich für die Interessen bestimmter Betroffenen ein. Hier sind beispielhaft die Beratungsstellen zu nennen, die sich im Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e. V. (VBRG) zusammengeschlossen haben. Diese haben sich auf die Beratung und Betreuung von Betroffenen von rechten, rassistischen und antisemitisch motivierten Übergriffen spezialisiert. Sie dokumentieren rechte, rassistische und antisemitische Gewalt und engagieren sich im gesellschaftlichen Diskurs über die Auswirkungen rechter Gewalt.

Der Bundesopferbeauftragte und seine Geschäftsstelle haben sich bereits kurz nach den Anschlägen mit den Opferhilfeeinrichtungen vor Ort vernetzt, um zum einen auf das Unterstützungsangebot des Bundesopferbeauftragten

aufmerksam zu machen und zum anderen Betroffene bei Bedarf an die Opferhilfeeinrichtungen vermitteln zu können. Nach den Anschlägen leisteten die Opferhilfeeinrichtungen schnelle und unbürokratische Hilfe für Hinterbliebene, Verletzte, Augenzeuginnen und Augenzeugen und weitere Betroffene – und tun dies auch heute noch: Sie begleiten die Betroffenen in den Wochen und Monaten nach der Tat, beraten sie zu Entschädigungsmöglichkeiten, unterstützen sie beim Ausfüllen von Anträgen, begleiten sie bei Behördengängen und vermitteln ihnen psychologische Hilfen vor Ort. Sie unterstützen die Betroffenen oftmals auch finanziell: Dazu gehören Soforthilfen, die Übernahme von Fahrtkosten, Anwaltskosten und weitere Kosten, die durch staatliche Entschädigungsleistungen nicht abgedeckt werden können.

Die Vernetzung mit den Opferhilfeeinrichtungen erfolgte im Rahmen von Runden Tischen sowie anlassbezogen zu Anliegen einzelner Betroffener. Im Vordergrund standen dabei Fragen zur Entschädigung von Hinterbliebenen, Verletzten und Augenzeuginnen und Augenzeugen, zu fremdsprachigen Therapieangeboten sowie Unterstützungsmöglichkeiten für die Ladeninhaberinnen und Ladeninhaber, deren Bar, Imbiss oder Kiosk durch den jeweiligen Anschlag zum Tatort wurde.

### 3. ANSCHLAG IN HANAU AM 19. FEBRUAR 2020

#### 3.1 Tatgeschehen und Hintergrund

Am 19. Februar 2020 verübte ein Attentäter aus rassistischen Motiven mehrere bewaffnete Angriffe auf die Bars „La Votre“ und „Midnight“ in der Hanauer Innenstadt sowie auf die „Arena Bar“ und den Kiosk „24/7“ in Hanau-Kesselstadt. Sein erklärtes Ziel war, möglichst viele Personen ausländischer Herkunft oder mit Migrationserbe zu töten. Hierbei erschoss der Täter neun überwiegend junge Menschen und verletzte fünf weitere Menschen zum Teil schwer. Im Anschluss an die Taten fuhr er zurück in die Wohnung seiner Familie und tötete zunächst seine Mutter und dann sich selbst. Die Bundesanwaltschaft übernahm in den frühen Morgenstunden nach dem Anschlag die Ermittlungen.

Als Reaktion auf den Anschlag haben sich in Hanau viele Initiativen gegründet, die die Betroffenen unterstützen und sich politisch für deren Belange einsetzen. Zu deren Forderungen gehören insbesondere

die umfangliche Aufklärung der Tat und Reformen bei Polizei- und Sicherheitsbehörden. Auch wurde der Umgang der Behörden mit Hinterbliebenen und Verletzten kritisiert (→ Abschnitt „Opferbelange im Ermittlungsverfahren“).

Für die Betroffenen ist die Aufklärung des Tatgeschehens von zentraler Bedeutung. Zu den Hauptkritikpunkten, die Betroffene an den Bundesopferbeauftragten herangetragen haben, gehören Versäumnisse der Behörden im Vorfeld der Tat sowie am Tatabend selbst, etwa, dass die Notrufnummer 110 nicht erreichbar war. Auch die Aufklärung der Frage, ob in der „Arena Bar“ der Notausgang verschlossen war und damit ein Entkommen für die später Getöteten unmöglich gemacht wurde, ist gerade für die Hinterbliebenen wichtig. Der Bundesopferbeauftragte hat sich immer wieder dafür eingesetzt, dass das Tatgeschehen umfassend und für die Betroffenen transparent aufgeklärt wird.

Ein Untersuchungsausschuss im Hessischen Landtag widmet sich derzeit all diesen Kritikpunkten und Fragen.



Graffiti unter der Friedensbrücke in Frankfurt am Main im Gedenken an die Opfer des Anschlags in Hanau am 19. Februar 2020

### 3.2 Betreuung durch den Bundesopferbeauftragten

Der Bundesopferbeauftragte übernahm bereits am Vormittag des 20. Februar 2020 die Betreuung der Betroffenen und begab sich unmittelbar nach Hanau, um vor Ort Gespräche mit den Betroffenen zu führen und sich mit den relevanten Akteuren auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu vernetzen.

Während sich der Bundesopferbeauftragte auf dem Weg nach Hanau befand, wurde durch die Geschäftsstelle ein Krisenstab gebildet. Zugleich wurde der Mitarbeiterpool im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz aktiviert, um den Krisenstab zu unterstützen. Die erste Kontaktaufnahme zu den Betroffenen erfolgte über den Ausländerbeirat der Stadt Hanau und die Geschäftsstelle des Bundesopferbeauftragten. Insgesamt war der Bundesopferbeauftragte nach dem Anschlag rund zwei Wochen vor Ort, um Gespräche mit den Betroffenen zu führen.

Am Vormittag des 20. Februar 2020 wurde auch das Beratungstelefon des Bundesopferbeauftragten freigeschaltet, das mit einem Team von psychosozialen Fachkräften besetzt ist (→ *Abschnitt „Beratungstelefon des Bundesopferbeauftragten“*) und die Darksite auf der Website des Bundesopferbeauftragten mit der Nennung weiterer Unterstützungsangebote aktiviert. Das Beratungstelefon war in den ersten Tagen nach dem Anschlag auch am Wochenende rund um die Uhr zu erreichen. Die Rufnummer des Beratungstelefon wurde über die Website des Bundesopferbeauftragten und Twitter verbreitet sowie über Multiplikatoren vor Ort (insbesondere Polizei und Opferhilfeeinrichtungen) gezielt an die Betroffenen kommuniziert. Auf der Website wurden nach und nach weitere Informationen zu Hilfsangeboten für Betroffene eingestellt.

Gemeinsam mit dem Beauftragten der Hessischen Landesregierung für Opfer von schweren Gewalttaten und Terroranschlägen, Prof. Dr. Helmut Fünfsinn, hat der Bundesopferbeauftragte im März 2020 noch einmal die in Hessen und im Ausland lebenden Betroffenen persönlich angeschrieben, um eine gemeinsame dauerhafte Unterstützung zu versichern. Um eine wohnortnahe Unterstützung zu gewährleisten, hat der Bundesopferbeauftragte die in Bayern lebenden Betroffenen gemeinsam mit dem Zentralen Ansprechpartner für den Opferschutz des Freistaats Bayern, Erwin Manger, angeschrieben und eine gemeinsame Unterstützung angeboten. Alle Schreiben wurden bei Bedarf auch in die jeweiligen Muttersprachen der Empfängerinnen und Empfänger übersetzt. Viele Betroffene hat der Bundesopferbeauftragte seitdem mehrfach in Hanau besucht, um mit ihnen Gespräche zu führen und sie bei ihren Anliegen zu unterstützen.

In den ersten Monaten nach der Tat wurde der persönliche Kontakt durch die Pandemielage erschwert. Um für die Betroffenen dennoch uneingeschränkt erreichbar zu sein, fanden viele Gespräche zunächst per Telefon statt. Persönliche Treffen konnten dann je nach Bedarf ab Ende Mai 2020 wieder stattfinden. Insgesamt war der Bundesopferbeauftragte an rund 30 Tagen vor Ort, um Gespräche mit Betroffenen zu führen. Mit vielen Betroffenen ist er weiterhin im engen Kontakt.

### 3.3 Vernetzung mit anderen Akteuren

Um die Betroffenen des Anschlags effektiv unterstützen zu können, hat sich der Bundesopferbeauftragte bereits am Tag nach dem Anschlag mit den relevanten Akteuren auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene vernetzt.

Auf kommunaler Ebene waren dies insbesondere der Oberbürgermeister der Stadt Hanau sowie die vom Oberbürgermeister zwei Tage nach dem Anschlag ernannten kommunalen Opferbeauftragten. Die Stadt Hanau hat zudem kurzfristig eine Opferberatungsstelle aufgebaut und zwischenzeitlich verstetigt, deren Aufgabe es ist, die vielfältigen Angebote der Opferunterstützung vor Ort zu bündeln und zu vernetzen. Dazu gehören neben den Opferhilfeeinrichtungen zum Beispiel auch das Evangelische Jugendzentrum Kesselstadt, das Weststadtbüro und die Schulpsychologie des Staatlichen Schulamtes für den Mainz-Kinzig-Kreis.

Zudem hat sich der Bundesopferbeauftragte mit Religions- und Kulturvertreterinnen und -vertretern vernetzt, um interkulturelle Belange in der Opferbetreuung angemessen berücksichtigen zu können. So hat er in der Woche nach dem Anschlag an einer Sondersitzung des Runden Tisches der Religionen in Hanau teilgenommen und war im Kontakt mit der türkischen und der kurdischen Gemeinschaft, ebenso wie mit Vertreterinnen und Vertretern des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma und des Zentralrats der Muslime in Deutschland.

Um die Betreuung der Betroffenen sicherzustellen und die Vielzahl der Unterstützungsmöglichkeiten in praktischer, psychosozialer und finanzieller Hinsicht zusammenzuführen, lud der Bundesopferbeauftragte bereits am 25. Februar 2020 zu einem ersten Runden Tisch in Hanau ein. An diesem nahmen rund 40 Vertreterinnen und Vertreter von Ermittlungsbehörden (Bundesanwaltschaft, Bundeskriminalamt, Landeskriminalamt), Leistungsträgern (Bundesamt für Justiz, Versorgungsamt Fulda, Unfallkasse Hessen) sowie Opferhilfeeinrichtungen und andere relevante Akteure vor Ort teil. Dadurch konnten sich die Akteure untereinander kennenlernen, ihre jeweiligen Angebote vorstellen und offene Anliegen besprechen. Ein weiterer Runder Tisch, der sich speziell mit Fragen der finanziellen Unterstützung

auseinandersetzte, war für Ende März geplant, musste aufgrund der Pandemielage allerdings in den Juni verschoben werden. In den folgenden Monaten hat die Opferbetreuung der Stadt Hanau regelmäßig zu Treffen eingeladen, bei denen offene Anliegen besprochen und koordiniert wurden.

Neben der Organisation von Runden Tischen führte der Bundesopferbeauftragte zahlreiche Gespräche mit wichtigen Akteuren auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Dazu gehörten der Bundespräsident, die Bundesjustizministerin, der Bundesinnenminister, der Generalbundesanwalt, der Präsident des Bundeskriminalamts wie auch der Oberbürgermeister der Stadt Hanau und Vertreterinnen und Vertreter der Religionsgemeinschaften. Auch an Gesprächen der Betroffenen mit dem Bundespräsidenten im September 2020 und mit der Bundesjustizministerin im Oktober 2020 nahm der Bundesopferbeauftragte teil. Zudem hat er im Bundeskabinett und im Innenausschuss des Hessischen Landtags ausführlich über die Situation und Anliegen der Betroffenen berichtet.

## **4. ANSCHLAG IN DRESDEN AM 4. OKTOBER 2020**

### **4.1 Tatgeschehen und Hintergrund**

Am 4. Oktober 2020 griff ein Mann am späten Abend in der Dresdner Altstadt auf offener Straße zwei Männer mit Messern an. Ein Betroffener erlitt tödliche Verletzungen und verstarb kurze Zeit später im Krankenhaus. Das zweite Tatopfer überlebte den Anschlag schwerverletzt. Rund 16 Menschen mussten die Tat miterleben, manche von ihnen versuchten zu helfen. Auch hier wurden Menschen durch das Miterleben der Tat zum Teil schwer traumatisiert.



*Blumen und Kerzen in Gedenken an die Opfer des Anschlags in Dresden am 4. Oktober 2020*

Am 20. Oktober 2020 wurde ein Tatverdächtiger in Dresden festgenommen, einen Tag später wurde gegen diesen Haftbefehl erlassen. Da bereits bei der Festnahme ein islamistisches Tatmotiv vermutet wurde, übernahm die Bundesanwaltschaft am 21. Oktober 2020 offiziell die Ermittlungen. Das Oberlandesgericht Dresden hat den Angeklagten am 21. Mai 2021 zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilt. Die besondere Schwere der Schuld wurde festgestellt und die Anordnung der Sicherungsverwahrung vorbehalten.

#### **4.2 Betreuung durch den Bundesopferbeauftragten**

Nach Übernahme der Ermittlungen durch die Bundesanwaltschaft nahm der Bundesopferbeauftragte unmittelbar Kontakt mit der Opferbeauftragten der Sächsischen Staatsregierung, Iris Kloppich, auf, um die gemeinsame Betreuung der Betroffenen abzustimmen. Da der Verletzte und der Getötete sowie seine Hinterbliebenen in Nordrhein-Westfalen lebten, nahm der Bundesopferbeauftragte außerdem Kontakt mit der Opferschutzbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen, Elisabeth Auchter-Mainz,

auf. Im weiteren Verlauf der Ermittlungen ergab sich, dass zwei Tatzeuginnen in Rheinland-Pfalz beheimatet waren, sodass auch ein Austausch mit dem Opferbeauftragten der Landesregierung Rheinland-Pfalz, Dieter Placzek, initiiert wurde.

Gemeinsam mit den nach dem Wohnort der Betroffenen zuständigen Opfer(schutz)beauftragten der Länder hat der Bundesopferbeauftragte alle Betroffenen persönlich angeschrieben, um eine gemeinsame dauerhafte Unterstützung anzubieten.

#### **4.3 Vernetzung mit anderen Akteuren**

Mit dem Anschlag in Dresden ergab sich erstmalig die Situation, dass bereits etablierte Strukturen zur Betreuung von Opfern in den hauptsächlich betroffenen Ländern (Ort des Anschlags, Wohnort der unmittelbar Betroffenen und der Hinterbliebenen) vorhanden waren. Daraus ergab sich, dass die Abstimmung zwischen dem Bundes- und den zuständigen Opfer(schutz)beauftragten der Länder in den Fokus rückte. Der Bundesopferbeauftragte übernahm die strategische Federführung sowie

koordinierende Aufgaben und stellte den Kontakt zu den relevanten Leistungsträgern her. Die Betreuung aller Betroffener erfolgte in enger Abstimmung zwischen dem Bundes- und den beteiligten Opfer(schutz)beauftragten der Länder, die sich nach Bedarf mit den Opferschutzstrukturen vor Ort in Verbindung setzten.

## **5. UNTERSTÜTZUNG VON BETROFFENEN WEITERER TATEN**

Neben der Betreuung der Betroffenen der oben dargestellten Taten war der Bundesopferbeauftragte Ansprechpartner in vielen weiteren Fällen.

So haben sich zahlreiche Menschen an den Bundesopferbeauftragten mit der Bitte um Unterstützung gewandt. Mit vielen hat er persönliche Gespräche geführt und auch in diesen Fällen seine Unterstützung angeboten. Darunter waren bedrohte Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker, Betroffene von inländischen Terroranschlägen wie der Entführung der Lufthansamaschine „Landshut“ 1977 oder des Anschlags auf die Diskothek „La Belle“ in Berlin 1986. Aber auch viele Betroffene ausländischer Terroranschläge haben sich an den Bundesopferbeauftragten gewandt. In den Fällen, in denen er nicht zuständig war, wurden die Betroffenen an die zuständigen Anlaufstellen vermittelt.

Am 26. September 2020 hat der Bundesopferbeauftragte an der Gedenkveranstaltung zum 40. Jahrestag des rechtsextremistischen Anschlags auf dem Oktoberfest in München teilgenommen und sich mit Betroffenen getroffen. Im Vorfeld hatte er die Schaffung eines Fonds für die Betroffenen des Oktoberfestattentats unterstützt. Der gemeinsame Fonds des Bundes, des Freistaats Bayern und der Landeshauptstadt München in Höhe von 1,2 Millionen Euro wurde zum Jahresbeginn 2021 eingerichtet. Die sogenannten Solidarleistungen wurden bereits im Sommer 2021 ausgezahlt.

Der Bundesopferbeauftragte war auch Ansprechpartner der Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder bei Straftaten größeren Ausmaßes, die keinen terroristischen oder extremistischen Hintergrund haben, so etwa nach den Taten in Volkmarshausen (Februar 2020), Trier (Dezember 2020) und Würzburg (Juni 2021). Für Fragen rund um die Opferbetreuung stand der Bundesopferbeauftragte den Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen beratend zur Seite.

**III**

**ANLIEGEN  
VON BETROFFENEN**

-  Es gibt eine Vielzahl an Unterstützungsangeboten, die verschiedene Bedürfnisse von Betroffenen abdecken. Diese sind sehr individuell und vielfältig. In der Phase unmittelbar nach einem Anschlag ist die psychosoziale Akuthilfe sehr wichtig, finanzielle Bedürfnisse können sich aber sehr schnell ergeben und Betroffene zusätzlich stark belasten. Grundsätzlich ist es für Betroffene eine Herausforderung, die Zuständigkeiten der verschiedenen Leistungsträger nachzuvollziehen und geeignete Hilfsangebote zu identifizieren. Hier ist vor allem praktische Hilfe gefragt. Alle Anschläge haben eines deutlich werden lassen: Betroffene brauchen zentrale Anlaufstellen auf Bundes- wie auf Landesebene, und zwar dauerhaft.
  
-  Der Bundesopferbeauftragte ist zentrale Anlaufstelle auf Bundesebene für die Anliegen der Betroffenen und vermittelt je nach Bedarf weitere Unterstützungsangebote. Zu diesem Zweck vernetzt er sich nach einem Anschlag mit allen relevanten Akteuren auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Dazu gehören vor allem die Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen auf Landes- und gegebenenfalls kommunaler Ebene sowie Opferhilfeeinrichtungen. Diese Vernetzung ist essenziell, um bei der Vielzahl an Unterstützungsangeboten ein koordiniertes Vorgehen zu gewährleisten und sicherzustellen, dass Betroffene die Unterstützung bekommen, die sie benötigen. Der Bundesopferbeauftragte fungiert hier vor allem als Lotse, der die verschiedenen Angebote bündelt. Aufgrund seiner sozialrechtlichen Expertise kann er die Betroffenen passgenau an Leistungsträger oder andere Stellen vermitteln.
  
-  Um die relevanten Akteure auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu vernetzen, hat sich das Format des Runden Tisches bewährt. Im Rahmen der Runden Tische kommen alle relevanten Akteure (insbesondere Ermittlungsbehörden, Leistungsträger, Opferhilfeeinrichtungen) zusammen, um ihre jeweiligen Angebote vorzustellen, offene Anliegen zu besprechen und fachliche Fragen, etwa zu Entschädigungsleistungen oder zum Strafverfahren, unmittelbar mit den zuständigen Stellen zu klären.

## 1. PSYCHOSOZIALE UNTERSTÜTZUNG

### 1.1 Risikofaktoren für psychische Störungen

Das Erleben eines Anschlags kann die Fähigkeit des Einzelnen, ein solches Ereignis zu bewältigen, übersteigen und zu einer akuten Traumatisierung führen. Werden Betroffene traumatisiert, besteht die Gefahr, dass sie infolge des Ereignisses eine posttraumatische Belastungsstörung (PTBS) entwickeln. Auch andere psychische Störungen können infolge des Erlebens eines Anschlags auftreten. Psychosoziale Akuthilfen, psychologische Frühinterventionen (die beispielsweise in Traumaambulanzen angeboten werden) und eine mittel- bis langfristig angelegte psychosoziale Versorgung können effektiv dazu beitragen, die Entstehung von psychischen Folgeschäden zu verhindern. Jedoch benötigen nicht alle Betroffenen professionelle Hilfe, viele Betroffene zeigen ohne professionelle Hilfe gesunde Verarbeitungsverläufe. Welche Betroffenen Unterstützung

bei der Verarbeitung benötigen oder ein hohes Risiko haben, aufgrund des Erlebten an einer psychischen Störung zu erkranken, lässt sich unmittelbar nach einem Anschlag nur schwer feststellen. Aus wissenschaftlichen Studien sind einige Risiko- und Schutzfaktoren bekannt, welche sich auf die Entstehung einer PTBS auswirken können. Diese können vor, während oder nach (posttraumatisch) dem traumatischen Ereignis auftreten beziehungsweise wirken. Als relevante posttraumatische Risikofaktoren gelten zusätzliche kritische Lebensereignisse, anhaltende Stressoren sowie weitere traumatische Ereignisse, aber auch Scham- und Schuldgefühle, zum Beispiel durch Abwertungen und Kritik anderer, sowie Arbeitsplatz- und Einkommensverluste. Soziale Unterstützung, finanzielle Absicherung und verhaltensorientierte Bewältigungsstrategien gelten hingegen als zentrale posttraumatische Schutzfaktoren.<sup>6</sup> Hier kann der Bundesopferbeauftragte ansetzen, indem er etwa professionelle oder finanzielle Hilfen vermittelt.

#### Info

### TRAUMAAMBULANZEN

Traumaambulanzen unterstützen Menschen, die Opfer einer Gewalttat geworden sind, ebenso wie Angehörige, Hinterbliebene und nahestehende Personen. Traumaambulanzen bieten frühzeitige Hilfe bei psychischen Belastungen, um das Risiko einer posttraumatischen Belastungsstörung zu mindern. Betroffene bekommen dort kurzfristig, meist innerhalb weniger Tage, einen Termin.

Seit dem 1. Januar 2021 besteht für Betroffene ein Anspruch auf Leistungen in einer Traumaambulanz (§§ 31 ff. SGB XIV).

Bis zu 15 kostenlose Sitzungen (Erwachsene) beziehungsweise bis zu 18 Sitzungen (Kinder und Jugendliche) können in Anspruch genommen werden. Wenn eine Fortsetzung der ambulanten Psychotherapie notwendig ist, werden Betroffene bei der Suche nach einem niedergelassenen Psychotherapeuten beziehungsweise einer Psychotherapeutin unterstützt. Die Kosten für die Behandlung einer Traumaambulanz trägt das zuständige Versorgungsamt. Dies gilt ebenso für erforderliche Fahrtkosten zur nächstgelegenen Traumaambulanz, auch für eine notwendige Begleitperson und Kinder.

6 Eine Übersicht der Risiko- und Schutzfaktoren findet sich zum Beispiel bei Kröger, Christoph (2013): Psychologische Erste Hilfe. Göttingen und andere, S. 18.

## Info

**PSYCHOLOGISCHE FACHKRÄFTE IN DER GESCHÄFTSSTELLE DES BUNDESOPFERBEAUFTRAGTEN**

Um stets auf psychologische Expertise zugreifen zu können, sind in der Geschäftsstelle des Bundesopferbeauftragten psychologische Fachkräfte tätig. Die psychologischen Fachkräfte werden vielseitig eingesetzt. In Akutphasen nach Anschlagereignissen waren sie unter anderem zuständig für eine adressatengerechte Gestaltung der persönlichen und schriftlichen Kommunikation des Bundesopferbeauftragten mit Betroffenen sowie – auch über die Akutphase hinaus – für psychosoziale Fachberatung zu allen relevanten Fragestellungen. Dazu gehören auch die Analyse von individuellen Bedürfnissen und Bedarfen von Betroffenen und die Identifikation geeigneter Unterstützungsangebote. Außerhalb von akuten Einsatzlagen wirken die psychologischen Fachkräfte in

der langfristigen interdisziplinären Betreuung einzelner Betroffener mit. Sie unterstützen den Bundesopferbeauftragten bei der inhaltlichen, konzeptionellen und strukturellen Weiterentwicklung der Geschäftsstelle und bieten Schulungen für die Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder an, um diese bei dem Aufbau ihrer Strukturen zu unterstützen. Auch hat es sich bewährt, im Fall von individuellen Krisen Betroffener diese psychologische Kompetenz einsetzen zu können.

Der Bundesopferbeauftragte und seine Geschäftsstelle bilden sich regelmäßig zu psychosozialen Themen fort. Maßnahmen zur Selbstfürsorge und Supervision werden regelmäßig durchgeführt.

Ob die Notwendigkeit der Einleitung einer Psychotherapie besteht, zeigt sich in der Regel erst einige Tage bis Wochen nach dem Anschlag, in Einzelfällen erst Monate oder Jahre später. Entwickeln Betroffene eine PTBS infolge eines Anschlags, gilt traumafokussierte Psychotherapie mit Schwerpunkt auf der Verarbeitung der Erinnerung an das traumatische Ereignis beziehungsweise seiner Bedeutung als Behandlungsform erster Wahl.<sup>7</sup> Häufig müssen Betroffene jedoch mehrere Monate auf einen ambulanten Behandlungsplatz warten. Die durch die Coronapandemie bedingte Zunahme des Bedarfs an Psychotherapie hat diese Situation zusätzlich verschärft. Um auch mittel- bis langfristig sicherzustellen, dass Betroffene die Hilfen erhalten, die sie benötigen, müssen sie kontinuierlich begleitet werden. So hat etwa die Stadt Hanau nach dem

Anschlag eine psychosoziale Koordinierungsstelle auf kommunaler Ebene eingerichtet. Dort wurden die psychosozialen Unterstützungsangebote gebündelt mit dem Ziel, Betroffene bei der Suche nach für sie passenden Therapieangeboten zu unterstützen.

Der Bedarf an psychosozialen Hilfen für die Betroffenen hat bei allen Anschlägen eine zentrale Rolle gespielt. Im Akutgeschehen leisten zunächst die Rettungskräfte psychische Erste Hilfe. Daran anschließend bieten Notfallseelsorge und Kriseninterventionsteams psychosoziale Akuthilfen mit dem Ziel der Stabilisierung und der Aktivierung von Selbstheilungskräften an. Zu ihren Aufgaben gehört es auch, die Polizei bei der Überbringung von Todesnachrichten zu unterstützen und die Hinterbliebenen währenddessen und anschließend zu begleiten.

7 Schäfer, Ingo; Gast, Ursula; Hofmann, Arne; Knaevelsrud, Christine; Lampe, Astrid; Liebermann, Peter; Lotzin, Annett; Maercker, Andreas; Rosner, Rita; Wöller, Wolfgang (2019). S3-Leitlinie Posttraumatische Belastungsstörung. Berlin.

## 1.2 Beratungstelefon des Bundesopferbeauftragten

Seit dem 1. August 2019 bietet der Bundesopferbeauftragte ein Beratungstelefon für Betroffene von terroristischen Straftaten im Inland an. Das Beratungstelefon steht Betroffenen in der Akutphase nach einem Anschlag unter der Nummer 0800/000 9546 zur Verfügung. Nach den Anschlägen in Halle (Saale) und Landsberg und in Hanau hat der Bundesopferbeauftragte dieses Beratungstelefon geschaltet.

Die Anrufe werden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eines externen Dienstleisters entgegengenommen, der auf die psychosoziale Nachsorge spezialisiert ist. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gehören insbesondere den Berufsfeldern Psychologie, Psychiatrie und Psychotherapie sowie Sozialpädagogik an. Sie sind umfassend in den Bereichen der psychologischen Ersthilfe, Psychoedukation, Deeskalation und des Krisen- und Notfallmanagement ausgebildet und verfügen über Erfahrungen in der Beratung traumatisierter Menschen sowie über detailliertes Wissen über die psychosozialen Hilfestrukturen. Dadurch wird gewährleistet, dass Betroffene niedrigschwellig psychoedukative und stabilisierende Beratung über das Beratungstelefon erhalten können. Weitere Gespräche können bei Bedarf vereinbart werden.

Dem Beratungstelefon kommt neben der Stabilisierung der Betroffenen eine zentrale Lotsenfunktion zu, indem weitere Unterstützungsangebote vermittelt werden. Sofern Betroffene dies wünschen, werden ihre Anliegen an den Bundesopferbeauftragten weitergegeben und Gespräche mit ihm oder seiner Geschäftsstelle vereinbart.

Das Beratungstelefon steht Betroffenen unmittelbar nach einem Anschlagsgeschehen in der Regel drei bis vier Wochen zur Verfügung. In den ersten Tagen

sind die Expertinnen und Experten rund um die Uhr erreichbar. Die Zeiten der Erreichbarkeit werden nach und nach lageabhängig angepasst.

Über die Möglichkeit, das Beratungstelefon zu nutzen, werden Betroffene gezielt informiert, unter anderem durch den Bundesopferbeauftragten und die Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder, durch die Polizei, durch die Opferstaatsanwältinnen und Opferstaatsanwälte der Bundesanwaltschaft oder durch Opferhilfeeinrichtungen. Zudem wird die Telefonnummer auf der Darksite des Bundesopferbeauftragten und in den sozialen Medien bekannt gegeben.

Die Erfahrungen nach den Anschlägen in Halle (Saale) und Landsberg am 9. Oktober 2019 und in Hanau am 19. Februar 2020 haben gezeigt, dass das Angebot des Beratungstelefons sehr gut angenommen wird und dass ein großer Bedarf hierfür besteht. Insbesondere erfolgten stabilisierende und psychoedukative Beratungen, die Vermittlung von Kontakten zu Hilfeeinrichtungen und für die konkreten Anliegen zuständigen Stellen und die Vereinbarung persönlicher oder telefonischer Gespräche mit dem Bundesopferbeauftragten und seiner Geschäftsstelle.

Zum 1. Mai 2021 haben sich die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein dem Angebot des Beratungstelefons angeschlossen. Die Länder Hessen und Sachsen sind dem Beratungstelefon zum 1. November 2021 beigetreten. Künftig können also der Bundesopferbeauftragte und die Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der vorgenannten Länder ein gemeinsames Beratungstelefon im Anschlagfall anbieten, wenn sich der Anschlag in einem dieser Länder ereignet hat. Weitere Länder haben bereits ihr Interesse an dem gemeinsamen Beratungstelefon bekundet.

### 1.3 Fremdsprachige Therapieangebote

Bei den Anschlägen in Halle (Saale) und Landsberg sowie in Hanau gab es einige Betroffene, die psychologische Beratung oder Psychotherapie in einer anderen Sprache als deutsch benötigten. Da Sprache für eine Psychotherapie essenziell ist, werden Diagnostik, Aufklärung und Behandlung durch Verständigungsschwierigkeiten erheblich beeinträchtigt. Wenn Psychotherapie nicht in deutscher Sprache durchgeführt werden kann, ist es grundsätzlich möglich, eine Dolmetscherin beziehungsweise einen Dolmetscher oder eine Sprachmittlerin oder einen Sprachmittler in die Psychotherapie einzubinden. Idealerweise sind diese außerdem interkulturell geschult. Problematisch ist, dass bei Hinzuziehen einer Dolmetscherin beziehungsweise eines Dolmetschers die Frage der Kostenübernahme geklärt werden muss. Außerdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass durch den Einbezug einer dritten Person der Psychotherapieprozess erschwert wird. In Einzelfällen können Betroffene einen Behandlungsplatz bei einer Psychotherapeutin oder einem Psychotherapeuten erhalten, die oder der über die erforderliche Fremdsprachenkompetenz und – im besten Fall – auch über kulturelle Kenntnisse verfügt. Allerdings sind solche Angebote sehr selten. Außerdem ist es für Betroffene häufig kaum möglich, geeignete Angebote von Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten zu identifizieren. Zum einen existieren keine vollständigen Datenbanken, in denen Fremdsprachen- oder andere Zusatzkompetenzen von Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten angeführt werden. Zum anderen ist es für viele Menschen, die Psychotherapie benötigen, sehr schwierig, nachzuvollziehen, welche Behandlungsangebote für ihre Anliegen geeignet sind. Sprachbarrieren verschärfen dieses Problem zusätzlich. Der Bundesopferbeauftragte unterstützte Betroffene dabei, geeignete Psychotherapieangebote zu identifizieren, und half, Fragen bei Sprachbarrieren mit den zuständigen Leistungsträgern im Sinne der Betroffenen rasch zu klären.

## 2. FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG

Ein Terroranschlag hinterlässt bei den Betroffenen oftmals tiefe Wunden. Viele sind körperlich und seelisch verletzt und daher auf medizinische und psychotherapeutische Unterstützung angewiesen. Es können aber auch schnell finanzielle Sorgen entstehen, etwa wenn ein Teil des Haushaltseinkommens von einem auf den anderen Tag wegbricht oder Betroffene nicht wissen, wann sie wieder arbeiten gehen können. Auch diejenigen, deren Geschäft durch den Anschlag zum Tatort wurde, stehen vor großen Herausforderungen. Oftmals müssen sie den Laden erst einmal schließen, mit unklarer Perspektive für die Zeit nach der Wiederöffnung. Finanzielle Sorgen können den Verarbeitungsprozess erschweren und das Risiko, dass Betroffene psychische Folgestörungen entwickeln, erhöhen. Diese wiederum können bestehende finanzielle Sorgen zusätzlich verschärfen. Im schlimmsten Fall entsteht so ein Teufelskreis, aus dem Betroffene ohne adäquate Hilfe schwer ausbrechen können.

Zur Unterstützung von Betroffenen in dieser schwierigen Situation stehen verschiedene Leistungen bereit: Maßnahmen der Heil- und Krankheitsbehandlung, Krankengelder und finanzielle Entschädigung. Allerdings wissen Betroffene mitunter nicht, welcher Leistungsträger für sie zuständig ist. Zudem kann der Antragsprozess sehr belastend sein, insbesondere dann, wenn umfangreiche Nachweise zu erbringen, Begutachtungen erforderlich oder Prozesse sehr langwierig sind.

Der Bundesopferbeauftragte ist in diesen Fällen vor allem als Lotse und Vermittler aktiv. Auch wenn der Bundesopferbeauftragte keine Rechtsberatung anbieten darf, so können er und seine Geschäftsstelle aufgrund ihrer sozialrechtlichen Expertise Betroffene passgenau an die zuständigen Leistungsträger und dort insbesondere an die richtigen Ansprechpersonen vermitteln. Dieser persönliche Kontakt ist für die Betroffenen sehr hilfreich.

Zu den relevanten Leistungsträgern gehören:

- das Bundesamt für Justiz, welches für die Härteleistungen für Opfer terroristischer und extremistischer Taten zuständig ist,
- das am Wohnsitz des Betroffenen für Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) zuständige Versorgungsamt,
- die jeweilige Koordinierende Stelle der gesetzlichen Unfallversicherung bei Großschadensereignissen,
- die Verkehrsoferhilfe e.V., sofern das Tatwerkzeug ein Kraftfahrzeug war, sowie
- bei Fragen zu teilweiser oder vollständiger Erwerbsunfähigkeit auch die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung.

Der Bundesopferbeauftragte und seine Geschäftsstelle unterstützen Betroffene bei Fragen oder Konflikten mit Leistungsträgern. Mit Einverständnis der Betroffenen nimmt die Geschäftsstelle unmittelbar mit dem jeweiligen Leistungsträger Kontakt auf, um Fragen zu klären. Zudem haben der Bundesopferbeauftragte und seine Geschäftsstelle gute Erfahrungen mit sogenannten Fallkonferenzen gemacht, bei denen Betroffene und Leistungsträger an einem Tisch zusammenkommen, um gemeinsam nach Lösungen zu suchen.

Die Leistungsträger nehmen auch regelmäßig an den Runden Tischen des Bundesopferbeauftragten teil. So hat der Bundesopferbeauftragte nach den Anschlägen in Halle (Saale) und Landsberg sowie in Hanau das Bundesamt für Justiz, das jeweils zuständige Versorgungsamt und die jeweilige Koordinierende Stelle der gesetzlichen Unfallversicherung zum Runden Tisch eingeladen.

## 2.1 Härteleistungen für Opfer terroristischer und extremistischer Taten

Härteleistungen haben als Akt der Solidarität und Humanität den Zweck, ein Zeichen gegen terroristische und extremistische Taten zu setzen und den Betroffenen eine Soforthilfe des Staates zur Verfügung zu stellen. Geld kann Leid niemals mildern, doch es kann helfen, mögliche finanzielle Engpässe abzumildern und akute finanzielle Sorgen zu reduzieren. Nach den Anschlägen in Halle (Saale) und Landsberg, Hanau und Dresden konnten die Härteleistungen binnen weniger Tage nach Antragstellung ausgezahlt werden, da die Anträge vom Bundesamt für Justiz vorrangig bearbeitet wurden. Bei Bedarf wurde zu diesem Zweck der Mitarbeiterpool im Bundesamt für Justiz aktiviert. Nach dem Anschlag in Hanau waren die Pandemie und insbesondere der Lockdown eine Herausforderung bei der Bearbeitung der Anträge. Die Einstufung der Antragsbearbeitung als besonders systemrelevant führte aber dazu, dass auch hier die zügige Bearbeitung gewährleistet blieb.

### Info

#### AUSGEZAHLTE HÄRTELEISTUNGEN

**Berlin:** 3.700.000 Euro

**Halle (Saale) und Landsberg:** 493.280 Euro

**Hanau:** 1.301.500 Euro

**Dresden:** 87.561 Euro

Stand 12. Oktober 2021

Um eine möglichst niedrighschwellige Antragstellung zu ermöglichen, wurde für die jeweiligen Anschläge ein vereinfachtes Antragsformular für die Betroffenen erstellt, in mehrere Sprachen übersetzt und den Betroffenen mit dem Anschreiben des Bundesopferbeauftragten übermittelt. Zum Teil wurden die Anträge bereits direkt in Gesprächen mit dem Bundesopferbeauftragten ausgefüllt. Auch

das Bundesamt für Justiz stand den Betroffenen beratend zur Seite und vernetzte sich nach den Anschlägen zügig mit den für Leistungen nach dem OEG zuständigen Versorgungsämtern, damit Nachweise von den Betroffenen nicht mehrfach eingeholt werden mussten.

## 2.2 Unterstützungsleistungen für materielle Schäden

Wie im Abschnitt „Härteleistungen und Unterstützungsleistungen“ dargestellt wird, hat sich der Bundesopferbeauftragte erfolgreich dafür eingesetzt, dass auch Inhaberinnen und Inhaber der betroffenen Läden an den Anschlagstatorten bei den Anschlägen in Halle (Saale) und Hanau einen pauschalen Ausgleich für materielle Schäden erhalten können und teilweise bereits erhalten haben. Zu diesem Zweck wurden die sogenannten Unterstützungsleistungen für materielle Schäden eingeführt.

## 2.3 Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz

Im Gegensatz zu den Härteleistungen, die sehr zügig ausgezahlt werden können, ist der Prozess von der Beantragung bis zur Bewilligung von Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) deutlich langwieriger und aufwendiger. Das ist insbesondere der Fall, wenn es um die Leistungen geht, die eine dauerhafte (mindestens sechs Monate andauernde) gesundheitliche Beeinträchtigung voraussetzen. Hier sind Begutachtungen erforderlich, die für die Betroffenen sehr belastend und auch zeitlich aufwendig sein können. Daher ist es sehr wichtig, die Betroffenen gut über das Verfahren zu informieren. Der Bundesopferbeauftragte hat sich nach den Anschlägen in Halle (Saale) und Landsberg sowie in Hanau im Rahmen Runder Tische oder durch persönliche Kontaktaufnahme mit der Leitung des jeweilig zuständigen

Versorgungsamts dafür eingesetzt, dass Betroffene durch eine direkte Ansprechpartnerin oder einen direkten Ansprechpartner seitens des Versorgungsamts im Antragsverfahren unterstützt werden können. Die zuständigen Versorgungsämter haben diesen Vorschlag aufgenommen und auch Hausbesuche angeboten. Dieser Ansatz hat sich bewährt und sollte auch in Zukunft verfolgt werden.

## 2.4 Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung

Bestanden Hinweise darauf, dass Betroffene unter dem Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung stehen könnten, weil sie zum Beispiel Erste Hilfe geleistet haben, wurden sie an die Koordinierende Stelle der gesetzlichen Unfallversicherung bei Großschadensereignissen vermittelt. Die Koordinierende Stelle war jeweils erste Ansprechstelle für Betroffene, die als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer, Ersthelferin oder Ersthelfer oder Einsatzkraft verletzt oder traumatisiert wurden. Der Vorteil am Versicherungsschutz der gesetzlichen Unfallversicherung für die Betroffenen ist, dass zum einen das Leistungsspektrum umfangreicher ist als bei Leistungen nach dem OEG, aber vor allem auch, dass die Leistungen von Amts wegen erbracht werden. Dies ist für die Betroffenen entlastend, da der zuständige Unfallversicherungsträger auch ohne Antrag prüfen muss, ob die Voraussetzungen vorliegen; das bedeutet, dass der Unfallversicherungsträger proaktiv auf die Betroffenen zugeht.

## 2.5 Leistungen der Verkehrsofferhilfe e. V.

Die Tat auf dem Berliner Breitscheidplatz wurde mit einem Kraftfahrzeug ausgeführt. In Fällen tätlicher Angriffe mit Kraftfahrzeugen waren zum Zeitpunkt des Anschlags Leistungen nach dem OEG gemäß § 1 Absatz 11 OEG (alte Fassung) grundsätzlich

## Info

### KOORDINIERENDE STELLE DER GESETZLICHEN UNFALLVERSICHERUNG BEI GROßSCHADENSEREIGNISSEN

Wenn jemand auf dem Weg zur Arbeit, als Teil einer Schulklasse oder universitären Seminargruppe Opfer eines Terroranschlags wird, oder nach einem Anschlag erste Hilfe leistet, steht er oder sie unter dem Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung. Die zuständige Unfallkasse oder Berufsgenossenschaft übernimmt die Kosten der Heilbehandlung, organisiert die berufliche und soziale Wiedereingliederung und zahlt gegebenenfalls eine Verletztenrente. Um bei Anschlägen und anderen Großschadensereignissen, bei denen Versicherte verschiedener Unfallversicherungsträger betroffen sind, abgestimmte Vorgehensweisen sicherzustellen, benennt die Deutsche Gesetzliche

Unfallversicherung in dem Land, in dem sich der Anschlag ereignet hat, eine sogenannte Koordinierende Stelle. Dies ist der für den jeweiligen Landesbereich federführend zuständige Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand. Die Koordinierende Stelle koordiniert die Hilfsangebote für Versicherte und ist zentrale Ansprechstelle für den Bundesopferbeauftragten beziehungsweise die Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder. Die Koordinierenden Stellen treffen sich regelmäßig zu Vernetzungstreffen, bei denen unter anderem Best Practices ausgetauscht werden. An diesen Treffen nimmt regelmäßig auch die Geschäftsstelle des Bundesopferbeauftragten teil.

ausgeschlossen, da der Gesetzgeber diese Fälle durch Leistungen der Verkehrsofferhilfe e. V. geregelt hatte. Die Frage, ob das OEG in diesem Fall trotzdem Anwendung finden konnte, wurde jedoch zügig im Interesse der Betroffenen geklärt. Über einen Härteausgleich erhielten auch die Betroffenen des Anschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz Leistungen nach dem OEG.

Der Bundesopferbeauftragte hat sich dafür eingesetzt, dass dieser Umweg nicht mehr notwendig ist. Im neuen Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch (SGB XIV) wurde dementsprechend eine ausdrückliche Regelung vorgesehen, dass auch bei einem tätlichen Angriff mit einem Kraftfahrzeug Leistungen nach dem OEG erbracht werden können. Diese Regelung sollte ursprünglich erst mit Inkrafttreten des SGB XIV ab dem 1. Januar 2024 zum Tragen kommen. Durch die Änderung des OEG im Rahmen des Teilhabestärkungsgesetzes vom 2. Juni 2021 ist nunmehr in § 1 Absatz 8 OEG geregelt, dass der Anwendungsbereich des OEG auch dann eröffnet ist, wenn ein tätlicher Angriff durch den Gebrauch

eines Kraftfahrzeugs oder eines Anhängers verübt wird. Die Regelung ist am Tag nach der Verkündung, also am 10. Juni 2021, in Kraft getreten (→ *Abschnitt „Reform des Sozialen Entschädigungsrechts“*).

## 2.6 Spenden

Die Spendenbereitschaft nach einem Anschlag ist regelmäßig sehr hoch. Über Spenden können finanzielle Notlagen abgemildert werden, die über staatliche Entschädigungsleistungen nicht abgedeckt werden, etwa Sachschäden. Auf der Website des Bundesopferbeauftragten wurde nach den Anschlägen in Halle (Saale) und Landsberg sowie in Hanau auf die bestehenden Spendenkonten hingewiesen. Der Bundesopferbeauftragte stand auch in Kontakt mit den spendenverwaltenden Stellen, um bei finanziellen Notlagen vermitteln zu können.

## 2.7 Opferfonds der Länder

Einige Länder haben Stiftungen oder Opferfonds eingerichtet, die niedrigschwellig finanzielle Unterstützung anbieten. Solche Stiftungen gibt es in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Weil die finanziellen Sorgen der Betroffenen in Hanau so groß waren, hat sich der Bundesopferbeauftragte gegenüber dem Land Hessen dafür eingesetzt, dass weitere Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung bereitgestellt werden. Die Fraktionen von CDU, Bündnis 90/DIE GRÜNEN, SPD und FDP im Hessischen Landtag haben im Juli 2021 die Schaffung eines Fonds für die Opfer und Angehörigen schwerer Gewalttaten von landesweiter Bedeutung und von Terroranschlägen beschlossen, der pro Haushaltsjahr mit 2 Millionen Euro ausgestattet werden soll. Hierdurch sollen finanzielle Hilfen zur Verfügung gestellt werden, die zur Bewältigung des erlittenen Unrechts und seiner Folgen gebraucht werden.

### Info

#### OPFERFONDS DER LÄNDER

**Baden-Württemberg:** Landesstiftung Opferschutz

**Bayern:** Stiftung Opferhilfe Bayern

**Hessen:** geplant

**Niedersachsen:** Stiftung Opferhilfe Niedersachsen

**Rheinland-Pfalz:** Stiftung Rheinland-Pfalz für Opferschutz

**Schleswig-Holstein:** Landesstiftung Opferschutz Schleswig-Holstein

Stand 12. Oktober 2021

auch, dass die Betreuung der Betroffenen dauerhaft angelegt sein muss und nicht nur kurzfristig erforderlich ist. Die Bedürfnisse ändern sich in den unterschiedlichen Phasen.

In der Akutphase ist es wichtig, Anteil zu nehmen, Informationen (unter anderem über Hilfsangebote) zur Verfügung zu stellen und den Betroffenen zu vermitteln, dass sie sich jederzeit an den Bundesopferbeauftragten und die Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder wenden können. Außerdem ist es wichtig, Betroffene bei Bedarf zu unterstützen, die richtige Ansprechpartnerin oder den richtigen Ansprechpartner bei anderen Stellen zu finden. Der Bundesopferbeauftragte ist daher grundsätzlich nach einem Anschlag unmittelbar vor Ort und bietet persönliche Gespräche an. Dieses Angebot kann auch zu einem späteren Zeitpunkt angenommen werden. Nach dem Anschlag in Hanau haben viele Betroffene sehr zeitnah nach der Tat das Gesprächsangebot angenommen. Das offizielle Kondolieren durch den Bundesopferbeauftragten wurde positiv aufgenommen. Daher schreibt der Bundesopferbeauftragte die Betroffenen auch dann an, wenn es bereits zu persönlichen Treffen gekommen ist. Das Anschreiben erfolgt gemeinsam mit den jeweiligen Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder. Damit wird das Angebot der dauerhaften Unterstützung verschriftlicht und noch einmal deutlich. So kann auch sichergestellt werden, dass Betroffene alle notwendigen Informationen zur Hand haben, um mit dem Bundesopferbeauftragten oder den jeweiligen Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder in Kontakt zu treten. Die Anschreiben erfolgen bei Bedarf auch in den jeweiligen Muttersprachen der Betroffenen.

## 3. PRAKTISCHE UNTERSTÜTZUNG

Der Bundesopferbeauftragte ist zentrale Anlaufstelle für Betroffene, deren Bedürfnisse sehr breitgefächert und unterschiedlich sein können. Deutlich wird

Die Bandbreite der Unterstützung ist in diesem Bericht auf die wesentlichen bereits dargestellten Punkte beschränkt. Zwei weitere Aspekte sollen aber an dieser Stelle beispielhaft dargestellt werden:

## Info

**PSYCHOSOZIALE PROZESSBEGLEITUNG**

Seit 2017 haben minderjährige und besonders schutzbedürftige erwachsene Verletzte von Sexual- und schweren Gewaltstraftaten einen Anspruch auf professionelle Begleitung und Betreuung während des gesamten Strafverfahrens, die sogenannte psychosoziale Prozessbegleitung (§ 406g Absatz 3 in Verbindung mit § 397a der Strafprozessordnung (StPO)). Auch schutzbedürftige nahe Angehörige von Getöteten im Sinne von § 395 Absatz 2 Nummer 1 StPO (Kinder, Eltern, Geschwister, Ehegattinnen und Ehegatten oder Lebenspartnerinnen und Lebenspartner) gehören hierbei zu den Berechtigten. Psychosoziale Prozessbegleitung ist eine besonders intensive Form der Begleitung vor, während und nach der Hauptverhandlung.

Sie umfasst die qualifizierte Betreuung, Informationsvermittlung und Unterstützung im Strafverfahren. Damit soll vor allem die individuelle Belastung der Betroffenen reduziert werden. Die Prozessbegleitung leistet aber keine Rechtsberatung. Diese ist und bleibt allein Aufgabe von Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälten. Prozessbegleitung ist demgegenüber eine nicht-rechtliche Begleitung und damit ein zusätzliches Angebot für besonders schutzbedürftige Verletzte von Straftaten und Angehörige Getöteter. Psychosoziale Prozessbegleiterinnen und Prozessbegleiter haben das Recht, bei Vernehmungen der von ihnen begleiteten Personen durch Polizei, Staatsanwaltschaft oder Gericht dabei zu sein.

- Bei dem Anschlag in Hanau wohnten viele Familien der Getöteten nahe den Tatorten. Für viele Hinterbliebene wurde diese Nähe nach dem Anschlag unerträglich, da die Wege des täglichen Lebens immer am Tatort vorbeiführten. Deshalb haben sich viele Hinterbliebene des Anschlags in Hanau an den Bundesopferbeauftragten mit der Bitte um Vermittlung neuer Wohnungen gewandt. Hier hat sich die enge Zusammenarbeit mit den kommunalen Opferchutzstrukturen bewährt. Eine Vermittlung von Wohnungen kann nur vor Ort erfolgen. Die Stadt Hanau hat mit viel Engagement in vielen Fällen Wohnungen vermitteln können, hat zum Teil auch Mietdifferenzen übernommen und eine neue Einrichtung organisiert. In Fällen, in denen Unterstützung außerhalb von Hanau benötigt wurde, hat sich der Bundesopferbeauftragte eingesetzt.
- Nach den Anschlägen in Halle (Saale) und Landsberg sowie in Dresden kam es zu einem Strafverfahren gegen den Attentäter. Für Betroffene ist dies in der Regel eine große Belastung, unabhängig davon, ob sie ausschließlich ihren Zeugenpflichten nachkommen oder sich darüber hinaus dem Verfahren als Nebenklägerin oder Nebenkläger anschließen. Deshalb gibt es seit 2017 die Möglichkeit, sich von einer psychosozialen Prozessbegleiterin oder einem Prozessbegleiter begleiten zu lassen und zwar in allen Phasen (vor, während und nach der Hauptverhandlung). Als problematisch haben sich die Fälle herausgestellt, in denen Wohnort und Ort des Strafprozesses weit auseinanderliegen. Die Pauschalen, die psychosoziale Prozessbegleitungen für ihre Arbeit erhalten und die nach der gesetzlichen Regelung auch ihre Aufwendungen und Auslagen umfassen, bieten keine ausreichende Deckung für Reisekosten bei weiten Entfernungen zum Ort der Hauptverhandlung. Da eine psychosoziale Prozessbegleitung allerdings nur in Wohnortnähe der

oder des Betroffenen sinnvoll ist, wurde in Einzelfällen insbesondere über Opferhilfeeinrichtungen der Ersatz dieser Reisekosten vermittelt. Hier besteht Bedarf für eine ergänzende Regelung zum Auslagenersatz für psychosoziale Prozessbegleitungen (→ Kapitel „Verbesserungen für die Zukunft“)

#### 4. GEDENKEN

Gedenkfeiern sind für Betroffene und auch für die Gesellschaft prägende Veranstaltungen. Betroffenen wird die Möglichkeit gegeben, gemeinsam zu gedenken und zu trauern, Mitbürgerinnen und Mitbürger können Solidarität zeigen. Auch für den Bundesopferbeauftragten ist die Teilnahme ein wichtiges persönliches, aber auch politisches Anliegen. Denn es ist entscheidend, gemeinsam öffentlich ein Zeichen gegen die Motivation für solche verächtlichen Taten zu setzen. „Wir zeigen, dass wir Hass, Hetze und Gewalt nicht dulden. Wenn Menschen stellvertretend für unsere offene und vielfältige Gesellschaft angegriffen werden, stehen wir an der Seite der Betroffenen.“, so der Bundesopferbeauftragte.

#### 4.1 Berlin

Der Bundesopferbeauftragte war nach seiner Ernennung an allen Jahrestagen vor Ort und stand den Betroffenen zusammen mit seiner Geschäftsstelle für persönliche Gespräche zur Verfügung. Dieses Jahr wird sich der Terroranschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz zum fünften Mal jähren. Das gemeinsame Gedenken an den Jahrestagen ist für viele Betroffene sehr wichtig. Zuständig für die Ausrichtung der Gedenkveranstaltung ist das Land Berlin, das sich mit Kirchenvertreterinnen und -vertretern, der Zentralen Anlaufstelle für Betroffene von Terroranschlägen und Großschadensereignissen und deren Angehörige Berlin (Zentrale Anlaufstelle) und dem Bundesopferbeauftragten eng abstimmt. Dabei wurden und werden die Wünsche der Betroffenen einbezogen. Als sehr würdig und von den Betroffenen gut angenommen hat sich der Gedenkgottesdienst in der Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche mit den anschließenden zwölf Glockenschlägen um 20:02 Uhr erwiesen. Auch am fünften Jahrestag werden die Betroffenen – wie in den Jahren zuvor – die Möglichkeit haben, in der Kapelle mit anderen Betroffenen persönlich zusammenzukommen und



*Bundesopferbeauftragter Prof. Dr. Edgar Franke und der Regierende Bürgermeister von Berlin, Michael Müller, am vierten Jahrestag des terroristischen Anschlags in Berlin*

sich untereinander, aber auch mit dem Bundesopferbeauftragten, dem Opferbeauftragten des Landes Berlin, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Zentralen Anlaufstelle und mit Notfallseelsorgerinnen und Notfallseelsorgern, auszutauschen.

Anders als die vorherigen Jahrestage stand der vierte Jahrestag am 19. Dezember 2020 ganz im Zeichen der Pandemie. Alle Betroffenen und Interessierten erhielten die Möglichkeit, per Livestream das Geschehen am Gedenkort und den Gottesdienst virtuell zu verfolgen. Darüber hinaus war es für Betroffene unter Auflagen möglich, sich vor Ort in der Kapelle zu treffen und am Gottesdienst persönlich teilzunehmen. Trotz der pandemiebedingten Auflagen und Einschränkungen haben viele das Angebot angenommen. Es hat sich gezeigt, dass persönliches Gedenken für die Betroffenen sehr wichtig ist. Zum Teil haben die Betroffenen dafür sogar weite An- und Abreisen am gleichen Tag in Kauf genommen. Gleichzeitig hat der Livestream auch die Reichweite vergrößert, sodass auch Menschen, die sich beispielsweise aus persönlichen Gründen gegen eine Teilnahme vor Ort entschieden, an dem Geschehen teilhaben konnten. Das sogenannte hybride Format soll daher künftig beibehalten werden.

#### 4.2 Halle (Saale) und Landsberg

Zum ersten Jahrestag am 9. Oktober 2020 richteten das Land Sachsen-Anhalt und die Stadt Halle (Saale) Gedenkveranstaltungen an beiden Tatorten sowie eine zentrale Gedenkveranstaltung in der Ulrichskirche aus. In die Planungen war der Bundesopferbeauftragte eingebunden. Um ein Zeichen für Demokratie und gegen Rechtsextremismus zu setzen, fand am Jahrestag auch eine Landesdemokratiekonferenz statt. Der Bundesopferbeauftragte nahm an den Veranstaltungen mit verschiedenen Beiträgen teil und stand Betroffenen für Gespräche zur Verfügung. Hochrangige politische Vertreterinnen

und Vertreter waren vor Ort, um ihre Anteilnahme gegenüber den Betroffenen auszudrücken und ein gesamtgesellschaftliches Zeichen für den Kampf gegen den Rechtsextremismus und Antisemitismus zu setzen. Aufgrund der Coronapandemie konnte nur eine begrenzte Anzahl von Personen an den Veranstaltungen teilnehmen. Diese konnten jedoch per Livestream im Internet und auf Leinwänden in der Stadt verfolgt werden.

Die Jüdische Gemeinde zu Halle (Saale) beging den Jahrestag des Anschlags am 28. September 2020. Das war der Tag des Jom-Kippur-Festes, an welchem sich die Tat im Vorjahr ereignet hatte. Als Zeichen der Solidarität nahm der Bundesopferbeauftragte gemeinsam mit weiteren politischen Vertreterinnen und Vertretern an einem Teil des Jom-Kippur-Gottesdienstes teil.

Auch am zweiten Jahrestag nahm der Bundesopferbeauftragte gemeinsam mit Betroffenen, dem Ministerpräsidenten, weiteren politischen Vertreterinnen und Vertreterin, Opferhilfeeinrichtungen und Bürgerinnen und Bürgern an der Gedenkzeremonie teil. Im Anschluss an das Gedenken führte der Bundesopferbeauftragte Gespräche mit Betroffenen des Anschlags.

#### 4.3 Hanau

In Hanau gab es in den ersten zwei Wochen nach dem rechtsextremistischen Anschlag mehrere Trauerfeiern und Gedenkveranstaltungen.

Am 4. März 2020 – zwei Wochen nach dem Anschlag – organisierte die Stadt Hanau eine große Trauerfeier, an der sowohl die Hinterbliebenen und Verletzten als auch hochrangige Vertreterinnen und Vertreter aus Bund und Land teilnahmen. So waren der Bundespräsident, die Bundeskanzlerin und der Bundesopferbeauftragte zugegen.

Am Tag der Zivilcourage, am 19. September 2020, nahm der Bundesopferbeauftragte zudem an der Ehrung eines Getöteten teil, der sich dadurch verdient gemacht hatte, dass er den Täter verfolgte und versuchte, ihn aufzuhalten. Dem Getöteten wurde seitens der Stadt Hanau eine Ehrenplakette verliehen und es wurden ein Gedenkkreuz und eine Gedenktafel am Tatort errichtet.

Der erste Jahrestag am 19. Februar 2021 konnte aufgrund der Pandemielage nur in sehr eingeschränktem Format stattfinden. Für die Betroffenen wurde seitens des Landes Hessen gemeinsam mit der Kommune eine Gedenkveranstaltung organisiert, die auch nach den Wünschen der Betroffenen gestaltet wurde. Die Gedenkveranstaltung wurde live im Hessischen Rundfunk übertragen. An den zwei Tatorten wurden von Politikerinnen und Politikern, Organisationen der Zivilgesellschaft und vielen weiteren Kränze niedergelegt und der Betroffenen des Anschlags gedacht. Auch der Bundesopferbeauftragte hat daran teilgenommen. Er stand am Jahrestag zusammen mit dem hessischen Opferbeauftragten Hinterbliebenen für persönliche Gespräche zur Verfügung. Zudem hat die Stadt Hanau anlässlich des ersten Jahrestages ein digitales Denkmal eingerichtet, welches unter [www.hanau-steht-zusammen.de](http://www.hanau-steht-zusammen.de) dauerhaft einsehbar ist.

#### 4.4 Dresden

Seitens der unmittelbar Betroffenen wurde der Wunsch geäußert, auf offizielle Gedenken (etwa Anbringen einer Gedenktafel, Gedenkveranstaltung am Jahrestag) zu verzichten. Der Bundesopferbeauftragte, die Opfer(schutz)beauftragten der Länder Sachsen und Nordrhein-Westfalen und die Stadt Dresden respektieren diesen Wunsch.

## 5. AUFKLÄRUNG

Ein terroristischer oder extremistischer Anschlag ist für die Betroffenen kaum zu begreifen. Fragen wie „Wie konnte es dazu kommen?“, „Warum konnte der Anschlag nicht verhindert werden?“ und viele weitere drängen sich auf. Die Aufklärung der Hintergründe ist für die Betroffenen ebenso von zentraler Bedeutung wie der Umgang der Ermittlungsbehörden mit ihnen. Die vollständige und transparente Aufklärung der Tat ist nicht nur aus Gründen der Information wichtig, sondern auch deshalb, weil viele Betroffene das Geschehene nur dann für sich verarbeiten können.

### 5.1 Erster Untersuchungsausschuss Breitscheidplatz im Deutschen Bundestag

Der Deutsche Bundestag hat am 1. März 2018 einen Untersuchungsausschuss zum Terroranschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz am 19. Dezember 2016 eingesetzt, mit dem Ziel, den Anschlag und seine Hintergründe aufzuklären, sich ein Gesamtbild vom Handeln der zuständigen Behörden zu verschaffen und aufbauend auf den Untersuchungsergebnissen Empfehlungen für die Arbeit der im Untersuchungsauftrag benannten Behörden sowie für die Betreuung und Unterstützung von Hinterbliebenen und Opfern solcher Anschläge zu entwickeln (vgl. Bundestags-Drucksache 19/455). Als Untersuchungszeitraum wurde der 1. April 2011 bis 1. März 2018 festgesetzt. Der Abschlussbericht (Bundestags-Drucksache 19/30800) wurde am 24. Juni 2021 im Deutschen Bundestag beraten. Die Betroffenen wurden zu dieser abschließenden Plenarsitzung des Deutschen Bundestages am 24. Juni 2021 eingeladen. An dem anschließenden Treffen des Bundestagspräsidenten mit Betroffenen hat auch der Bundesopferbeauftragte teilgenommen.

## 5.2 Strafverfahren Halle (Saale) und Landsberg

Der Prozess gegen den Angeklagten wurde am 21. Juli 2020 vor dem Oberlandesgericht Naumburg eröffnet. Insgesamt hatten sich 45 Nebenklägerinnen und Nebenkläger dem Verfahren angeschlossen. Viele von ihnen berichteten vor Gericht sehr eindrücklich und bewegend von ihren traumatischen Erfahrungen und Verletzungen. Nach 25 Verhandlungstagen wurde am 21. Dezember 2020 das Urteil verkündet und der Täter zu lebenslanger Haft mit anschließender Sicherheitsverwahrung verurteilt.

Die Zeuginnen und Zeugen, die an der Verhandlung teilnahmen, wurden während des Prozesses durch die Zentrale Anlaufstelle für die Opfer und deren Angehörige in Fällen von Terrorismus und anderen auf Straftaten beruhenden Großschadensereignissen (ZALOB) und den Sozialen Dienst der Justiz Sachsen-Anhalt intensiv betreut.

Der Bundesopferbeauftragte nahm am 8. September 2020 an der Verhandlung teil. An diesem Tag wurden Betroffene, die sich zum Zeitpunkt des Anschlags in der Synagoge aufhielten, vernommen. Außerdem nahm er zusammen mit der Landesopferbeauftragten von Sachsen-Anhalt, Dr. Elisabeth Theren, an der Urteilsverkündung teil.

Nehmen Nebenklägerinnen und Nebenkläger am Verfahren teil, können ihnen insbesondere Reisekosten entstehen. Diese können unter bestimmten Voraussetzungen nach dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz, nach der Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Reiseentschädigungen oder von Opferhilfeeinrichtungen übernommen werden. Darüber hinaus können notwendige Auslagen von Nebenklägerinnen und Nebenklägern der oder dem Angeklagten im Strafurteil auferlegt werden. Tatsächlich werden aber häufig bei der oder dem längerfristig inhaftierten Verurteilten keine (pfändbaren) Mittel vorhanden sein, sodass Nebenklägerinnen

und Nebenkläger oftmals die ihnen im Rahmen des Verfahrens entstehenden Kosten doch selbst tragen müssen. Hinzu kommt, dass die Reisekosten von den Betroffenen vorverauslagt werden müssen.

Um die Betroffenen finanziell zu unterstützen, hat sich der Bundesopferbeauftragte erfolgreich dafür eingesetzt, dass die Nebenklägerinnen und Nebenkläger als Härteleistung eine einmalige pauschale Reisekostenbeihilfe zur Teilnahme am Prozess erhalten konnten (→ *Abschnitt „Ersatz von Reisekosten für die Teilnahme am Strafprozess“*).

## 5.3 Ermittlungsverfahren Hanau

Der Täter von Hanau hat sich noch am Abend beziehungsweise in der Nacht der Tat erschossen. Damit war klar, dass es keinen Strafprozess gegen ihn geben würde. Die Bundesanwaltschaft hat dennoch ein Ermittlungsverfahren eingeleitet und dabei geprüft, ob weitere Personen an der Tat beteiligt waren. Die Ermittlungen sind noch nicht abgeschlossen (Stand: 12. Oktober 2021). Anhaltspunkte für weitere Tatbeteiligte haben sich allerdings bislang nicht ergeben.

Um drängende Fragen der Hinterbliebenen aber bereits während der Ermittlungen beantworten zu können, hat die Bundesanwaltschaft zusammen mit dem Bundeskriminalamt im Juni 2020 Informationsgespräche angeboten, an denen auf Wunsch der Betroffenen auch der Bundesopferbeauftragte teilgenommen hat.

#### 5.4 Strafverfahren Dresden

Am 12. April 2021 wurde vor dem Oberlandesgericht Dresden das Strafverfahren gegen den Tatverdächtigen eröffnet. Am 21. Mai 2021 wurde der Täter nach neun Verhandlungstagen zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilt. Im Urteil wurde die besondere Schwere der Schuld festgestellt. Zudem behielt sich der Senat die Anordnung der Sicherungsverwahrung vor. Aufgrund der Coronapandemie war eine Teilnahme am Verfahren durch den Bundes- und die Opfer(schutz)beauftragten der Länder nur sehr eingeschränkt möglich, da insgesamt nur sehr wenige Zuschauerinnen und Zuschauer zur Teilnahme an den Sitzungen zugelassen werden konnten. In Abstimmung mit dem Bundesopferbeauftragten nahm die Opferbeauftragte der Sächsischen Staatsregierung als Beobachterin am Prozess teil.

**IV**

**ZENTRALE  
ANLAUFSTELLEN FÜR  
BETROFFENE VON  
TERRORANSCHLÄGEN**

-  Als Reaktion auf den Anschlag am Berliner Breitscheidplatz wurden auf Bundes- und Landesebene Opfer(schutz)beauftragte ernannt beziehungsweise zentrale Anlaufstellen eingerichtet, die den Betroffenen nach einem Anschlag zur Seite stehen, und das dauerhaft.
-  So gibt es seit dem 11. April 2018 einen Beauftragten der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland. Der Bundesopferbeauftragte wird von einer Geschäftsstelle im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz unterstützt. Für den Anschlagfall wurden Vorkehrungen getroffen, sodass die Geschäftsstelle unmittelbar einsatzfähig ist. Zu diesem Zweck wurde ein Einsatzkonzept sowie ein Krisenkommunikationskonzept entwickelt. Auch wurden spezielle Informationsangebote für Betroffene geschaffen, dazu gehören das Informationsblatt „Hilfe nach einem Terroranschlag“ und eine sogenannte Darksite, die im Fall eines größeren Anschlags auf der Website des Bundesopferbeauftragten veröffentlicht wird. Auf der Darksite finden sich vorbereitete Inhalte über Hilfsangebote und die Nummer des Beratungstelefon des Bundesopferbeauftragten, wenn dieses nach einem Anschlag freigeschaltet wird.
-  Auch auf Länderebene hat sich viel getan: In mittlerweile 14 Ländern wurden Opfer(schutz)beauftragte ernannt beziehungsweise zentrale Anlaufstellen eingerichtet. Bund und Länder arbeiten Hand in Hand. Im Rahmen regelmäßiger Fachgespräche werden Erfahrungen und Best Practices ausgetauscht. Zudem wurde ein Leitfaden für die Zusammenarbeit im Anschlagfall entwickelt.
-  Terroristische Anschläge kennen keine Ländergrenzen. Sie haben oftmals Orte zum Ziel, die von Menschen verschiedener Nationalitäten frequentiert werden. Daher wurden in den vergangenen Jahren Netzwerke auf europäischer und internationaler Ebene gegründet, deren Ziel es ist, die Unterstützung von Terroropfern in grenzüberschreitenden Fällen zu verbessern. Der Bundesopferbeauftragte ist für Deutschland Ansprechpartner in diesen Netzwerken.

## 1. AUF BUNDESEBENE

### 1.1 Dauerhafte Einrichtung der Stelle eines Bundesopferbeauftragten

Nach dem Ende des Mandats des Beauftragten der Bundesregierung für die Opfer und Hinterbliebenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz war es wichtig, auf Bundesebene zügig dauerhafte Strukturen zu schaffen. Zum einen, um die Betreuung der Betroffenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz fortzuführen, und zum anderen, um im Falle eines erneuten Terroranschlags gleich von Anfang an Betroffene unterstützen zu können. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung am 11. April 2018 Prof. Dr. Edgar Franke, MdB, zum Beauftragten der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland ernannt. Hauptaufgabe des Bundesopferbeauftragten ist es, Betroffene von Terroranschlägen

im Inland zu unterstützen. Zudem versteht er sich als politische Stimme der Betroffenen. So bringt er im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren die Bedürfnisse der Betroffenen und seine Erfahrungen als Bundesopferbeauftragter ein. Nach den Anschlägen in Halle (Saale) und Landsberg, in Hanau und in Dresden nahm er Kritikpunkte der Betroffenen auf, um sie an die politisch relevanten Stellen weiterzugeben und damit Verbesserungen für die Zukunft anzustoßen (→ Kapitel „Verbesserungen für die Zukunft“). Für die Erfüllung seiner Aufgaben ist es wichtig, mit allen relevanten Akteuren vernetzt zu sein.

Die Netzwerkarbeit ist ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit des Bundesopferbeauftragten. Zum einen vernetzt er sich unmittelbar nach einem Anschlag mit allen relevanten Akteuren auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, mit den Ermittlungsbehörden (Bundesanwaltschaft, Bundeskriminalamt), den Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder (für eine Übersicht siehe S. 52), den

#### Info

#### TAG DER OPFERHILFE 2020

Unter dem Titel „Viele Opfer, viele Fragen“ fand am 23. Januar 2020 der vierte Tag der Opferhilfe im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz statt. An der Veranstaltung nahmen rund 160 Teilnehmerinnen und Teilnehmer teil, darunter die Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder, Vertreterinnen und Vertreter von Opferhilfeeinrichtungen, Polizei und psychosozialer Notfallversorgung. Ziel der Veranstaltung war, dass sich die verschiedenen Akteure kennenlernen und vernetzen.

Die Veranstaltung wurde vom Bundesopferbeauftragten eröffnet. In vier moderierten Podiumsdiskussionen berichteten Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Bereichen (unter anderem Polizei,

Staatsanwaltschaft, psychosoziale Notfallversorgung, Leistungsträger) anschließend von ihren Erfahrungen und Herausforderungen bei Ereignissen wie den Anschlägen auf dem Berliner Breitscheidplatz, in Halle (Saale) und Landsberg, im Olympia-Einkaufszentrum (OEZ) in München oder dem Germanwings-Absturz. Darüber hinaus stellten sich die Opfer(schutz)beauftragten und die zentralen Anlaufstellen der Länder mit ihren Zuständigkeiten und Strukturen vor. In der letzten Podiumsdiskussion diskutierten eine Strafverteidigerin, ein Nebenklagevertreter, eine psychosoziale Prozessbegleiterin und ein Richter über die Herausforderungen im Strafprozess, in dem Angeklagte und Opfer aufeinandertreffen.

Der nächste Tag der Opferhilfe findet im Jahr 2023 statt.

[Bundesopferbeauftragter Antisemitismusbeauftragter Ausländerbeirat Hanau](#)  
[Botschaften Bundesamt für Verfassungsschutz Bundesamt für Bevölkerungsschutz und](#)  
[Katastrophenhilfe Bundesamt für Justiz Bundeskanzleramt Bundeskriminalamt Bundesministerium](#)  
[der Justiz und für Verbraucherschutz Bundesministerium des Innern Bundesministerium für](#)  
[Arbeit und Soziales Bundespräsidialamt Bundestag Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung](#)  
[Deutsche Rentenversicherung Europarat Europäische Kommission Generalbundesanwalt Initiative](#)  
[19. Februar Institut für Toleranz und Zivilcourage – 19. Februar Hanau LAGeSo Land Berlin](#)  
[Land Hessen Land Sachsen-Anhalt](#)  
[Landesverwaltungsamt Bundesopferbeauftragter Halle \(Saale\) Mobile](#)  
[Beratung für Opfer rechter Gewalt NOAH \(Nachsorge, Opfer- und Angehörigenhilfe\) OFEK –](#)  
[Beratungsstelle bei antisemitischer Gewalt und Diskriminierung Opfer\(schutz\)beauftragte der](#)  
[Länder Opferbetreuung Hanau Opferhilfe Berlin Opferhilfe Hanau Opferstaatsanwältinnen und](#)  
[Opferstaatsanwälte PSNV \(Psychosoziale Notfallversorgung\) response. Beratung für Betroffene](#)  
[rechter Gewalt Stadt Hanau Traumaambulanzen Unfallkasse Berlin Unfallkasse Hessen Unfallkasse](#)  
[Sachsen Unfallkasse Sachsen-Anhalt VBRG - Verband der Beratungsstellen für Betroffene](#)  
[rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt Vereinte Nationen Verkehrsofferhilfe e.V.](#)  
[Versorgungsamt Fulda WEISSER RING e.V. Zentrale Anlaufstellen der Länder Zentralrat der Muslime](#)  
[in Deutschland Zentralrat Deutscher Sinti und Roma](#)

Opferhilfeeinrichtungen und den Leistungsträgern. Diese Netzwerkarbeit hat sich als sehr fruchtbar erwiesen, um Anliegen der Betroffenen effektiv mit den zuständigen Stellen klären und bei Bedarf vermitteln zu können.

Der Bundesopferbeauftragte steht auch in engem Austausch mit den relevanten Akteuren innerhalb der Bundesregierung. So hat er im Kabinettsausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus ausführlich über die Situation und Anliegen der Betroffenen berichtet und sich unter anderem nach dem Anschlag in Halle (Saale) und Landsberg mit dem Antisemitismusbeauftragten der Bundesregierung ausgetauscht.

Zudem hat der Bundesopferbeauftragte in den vergangenen dreieinhalb Jahren auch Kontakte auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene geknüpft, um sich auch auf diesen Ebenen für die Interessen von Betroffenen von Terroranschlägen einsetzen und eine effektivere Betreuung in grenzüberschreitenden Fällen sicherstellen zu können. Auf europäischer und internationaler Ebene hat er sich

etwa mit dem damaligen EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung, der vom damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission eingesetzten Sonderberaterin für die Entschädigung von Opfern und Straftaten und dem Koordinator des Europarats für die Terrorismusbekämpfung ausgetauscht. Zudem ist der Bundesopferbeauftragte zentrale Kontaktstelle für Deutschland in den Netzwerken der Europäischen Union und des Europarats zur Unterstützung von Terroropfern.

## 1.2 Geschäftsstelle des Bundesopferbeauftragten und Mitarbeiterpool

Der Bundesopferbeauftragte wird bei seiner Arbeit durch eine Geschäftsstelle unterstützt. Diese ist organisatorisch im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz angesiedelt. Die Geschäftsstelle ist interdisziplinär aufgestellt und besteht aus einer Leitung sowie mehreren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, insbesondere aus den Fachbereichen Rechtswissenschaft, Sozialwissenschaft, Psychologie sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Bei größeren Anschlägen sind erfahrungsgemäß größere Personalressourcen erforderlich. Um auch in diesen Fällen zügig handlungsfähig zu sein, wird die Geschäftsstelle des Bundesopferbeauftragten durch einen Mitarbeiterpool im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz unterstützt. Die Kolleginnen und Kollegen sind fachlich geschult und werden nach Bedarf hinzugezogen. Auch im Bundesamt für Justiz wird bei Bedarf ein Mitarbeiterpool aktiviert, um das Referat, welches für die Bearbeitung der Härteleistungsanträge zuständig ist, zu unterstützen. So soll sichergestellt werden, dass die Anträge der Betroffenen so schnell wie möglich bearbeitet werden können. Auf diese Weise konnte nach den Anschlägen in Halle (Saale) und Landsberg sowie in Hanau sichergestellt werden, dass die Härteleistungen meist binnen weniger Tage nach Antragseingang bewilligt und ausgezahlt wurden.

### 1.3 Opferstaatsanwältinnen und Opferstaatsanwälte der Bundesanwaltschaft

Die Bundesanwaltschaft hat innerhalb ihrer Behörde die Voraussetzungen für die schnelle Einrichtung einer zentralen Ansprechstelle für Opfer und Angehörige im Falle eines terroristisch motivierten Anschlags in Deutschland geschaffen. Die Opferstaatsanwältinnen und Opferstaatsanwälte sind zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens die zentrale Ansprechstelle bei der Bundesanwaltschaft, soweit es um Belange der Betroffenen geht. Zu diesem Zweck wurde bei der Bundesanwaltschaft ein Pool von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gebildet, aus dem bei Bedarf die benötigten Kräfte ad hoc herangezogen werden. Im Falle eines möglichen Anschlags ist noch vor der formellen Übernahme der Ermittlungen durch die Bundesanwaltschaft mindestens eine Opferstaatsanwältin oder ein Opferstaatsanwalt als Ansprechperson vor Ort. Nach der Übernahme wird am Standort der Bundesanwaltschaft in Karlsruhe eine weitere Opferstaatsanwältin beziehungsweise ein weiterer

Opferstaatsanwalt eingesetzt. In der Akutphase ist das Team der Opferstaatsanwältinnen und Opferstaatsanwälte rund um die Uhr erreichbar. Die Opferstaatsanwältin oder der Opferstaatsanwalt ist alleinige Ansprechperson für die Polizei im Einsatzabschnitt „Betreuung“, für den Bundesopferbeauftragten, für die Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder, für Ministerien und konsularische Vertretungen. Zu den Aufgaben gehören unter anderem, Informationen zu Geschädigten sowie deren Aufenthaltsorte erheben zu lassen, diese zu verifizieren und die Erstellung einer Übersicht der Betroffenen – Verletzte, Hinterbliebene, Augenzeuginnen und Augenzeugen – koordinieren zu lassen. Diese Betroffenenliste wird dem Bundesopferbeauftragten zur Verfügung gestellt, damit dieser unmittelbar nach einem Anschlag die Betroffenen kontaktieren kann, um ihnen seine Unterstützung anzubieten. Der Opferstaatsanwältin beziehungsweise dem Opferstaatsanwalt obliegt auch die Entscheidung über Anträge zur Durchführung von Obduktionsanordnungen und Leichenfreigaben sowie die Freigabe der Ermittlungsergebnisse zur Unterrichtung der Angehörigen.

Der Bundesopferbeauftragte und seine Geschäftsstelle stehen im engen Austausch mit den Opferstaatsanwältinnen und Opferstaatsanwälten der Bundesanwaltschaft sowie der Arbeitsgruppe „Koordination der Betreuung (KoBe)“ im Bundeskriminalamt. Vertreterinnen und Vertreter der Bundesanwaltschaft und des Bundeskriminalamts nehmen auch an den regelmäßigen Fachgesprächen des Bundesopferbeauftragten mit den Ländern (→ *Abschnitt „Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern“*) teil. Durch die regelmäßige Vernetzung wird sichergestellt, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesopferbeauftragten, den Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder sowie den ermittelnden Stellen in der Akutphase reibungslos funktioniert. Zudem können Kritikpunkte der Betroffenen unmittelbar mit den zuständigen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern besprochen werden.

#### 1.4 Vorgehen im Falle eines terroristischen oder extremistischen Anschlags (Einsatzkonzept)

Die Geschäftsstelle des Bundesopferbeauftragten hat verschiedene Vorkehrungen für den Fall eines Anschlags in Deutschland getroffen. Zu diesen Vorkehrungen gehören die Erstellung eines Einsatzkonzepts, das die Abläufe und Arbeitsweise der Geschäftsstelle nach einem terroristischen Anschlag festlegt, sowie die Erstellung eines Konzepts für die Krisenkommunikation (siehe folgender Abschnitt), das die Kommunikation mit den beteiligten Akteuren und der Öffentlichkeit regelt.

Das Einsatzkonzept regelt die Einrichtung einer sogenannten Besonderen Aufbauorganisation (BAO) im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz unter Einbeziehung aller relevanten internen Stellen. Eine BAO ist eine zeitlich begrenzte Organisationsform für umfangreiche und komplexe Aufgaben, insbesondere Maßnahmen aus besonderen Anlässen, die im Rahmen der sogenannten Allgemeinen Aufbau- und Ablauforganisation (AAO) nicht bewältigt werden können.

Der BAO im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz gehören im Anschlagsfall an:

- ein Leitungs- und Koordinierungsstab (Einsatzstab) mit
  - einer psychosozialen Fachberatung sowie
  - (bei Bedarf) externen Verbindungspersonen,
- die oder der Bundesopferbeauftragte, für Termine am Anschlagsort mit
  - einer Begleitung,
  - einer Pressesprecherin beziehungsweise einem Pressesprecher,
- außerhalb des Einsatzstabs tätige Verbindungspersonen und
- (bei Bedarf) operative Einheiten.

Darüber hinaus regelt das Einsatzkonzept die Einrichtung und die Einbeziehung des Mitarbeiterpools im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Zudem definiert es zentrale Schnittstellen mit externen Akteuren (wie beispielsweise den Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder sowie den Leistungsträgern).

Das Einsatzkonzept ermöglicht der Geschäftsstelle des Bundesopferbeauftragten, schnell und zugleich flexibel auf Anschlagereignisse zu reagieren und die Betreuung der Betroffenen sicherzustellen. Es wird regelmäßig überprüft und weiterentwickelt. Um die Länder bei dem Aufbau ihrer Einsatzstrukturen zu unterstützen, wurden Auszüge des Einsatzkonzepts den Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen zur Verfügung gestellt.

#### 1.5 Kommunikation im Falle eines terroristischen oder extremistischen Anschlags (Kommunikationskonzept)

Im Fall eines Anschlags ist es erforderlich, Medien und Bevölkerung möglichst umfassend, aktuell, widerspruchsfrei und wahrheitsgemäß zu informieren.<sup>8</sup> Die Kommunikation nach außen über die Bewältigung eines Anschlags und die Unterstützungsleistungen für Betroffene haben einen entscheidenden Einfluss auf die Wahrnehmung der Krise durch die Öffentlichkeit, auf die Bedeutung der handelnden Akteure und damit auch auf die Akzeptanz der ergriffenen Maßnahmen und Legitimität des Bundes- und der Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder.

Eine zuverlässige und professionelle Krisenkommunikation im Fall eines Anschlags erfordert eine frühzeitige Abstimmung zwischen den handelnden

8 Siehe auch Bundesministerium des Innern (2014). Leitfaden Krisenkommunikation.

## Info

**WORKSHOP „RISIKO- UND KRISENKOMMUNIKATION“**

In Zusammenarbeit mit der Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung\*, angesiedelt beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, führte die Geschäftsstelle des Bundesopferbeauftragten im Juni 2021 einen Workshop zu Risiko- und Krisenkommunikation im Bereich der Betroffenenbetreuung nach einem Anschlag unter Beteiligung der Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder und der Bundesanwaltschaft durch. Im Rahmen des dreitägigen Workshops wurden Inhalte und mögliche

Maßnahmen im Rahmen einer Risiko- und Krisenkommunikation nach einem Anschlagereignis vermittelt. Der Workshop ermöglichte zudem eine intensive Abstimmung zwischen dem Bundesopferbeauftragten, der Bundesanwaltschaft und den Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder zur gemeinsamen Gestaltung der Krisenkommunikation im Fall eines Terroranschlags in Deutschland.

\* Bis Juni 2021 Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz

Akteuren. Um dies zu gewährleisten, wurde als Ergänzung zum Einsatzkonzept der Geschäftsstelle des Bundesopferbeauftragten ein Konzept zur Krisenkommunikation entwickelt.

Ein wesentliches Element der Krisenkommunikation nach einem Anschlagsgeschehen ist die Versorgung Betroffener mit relevanten Informationen. In Vorbereitung hierauf hat die Geschäftsstelle des Bundesopferbeauftragten Materialien erstellt, die Betroffenen rasch ausgehändigt werden können. Dazu zählen unter anderem Notfallkarten mit den Kontaktdaten des Bundesopferbeauftragten und der zuständigen Opfer(schutz)beauftragten beziehungsweise zentralen Anlaufstelle im betroffenen Land, verschiedene Inhalte zur Verwendung in den sozialen Medien (zum Beispiel Erklärvideos) sowie Informationsbroschüren (→ Abschnitt „Informationsangebote für Betroffene und Öffentlichkeit“). Darüber hinaus hält der Bundesopferbeauftragte eine Darksite vor, die im akuten Krisenfall geschaltet wird. Das Internetangebot wird im Anschlagfall fortlaufend aktualisiert. Eine englische Version steht zur Verfügung.

## 1.6 Informationsangebote für Betroffene und Öffentlichkeit

Um Betroffene über ihre Rechte und Unterstützungsmöglichkeiten bestmöglich zu informieren, wurde eine Reihe von passgenauen Informationsangeboten geschaffen, die im Folgenden kurz vorgestellt werden sollen.

### 1.6.1 Notfallkarten

In Abstimmung mit den Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder werden zukünftig nach einem Anschlagsgeschehen Notfallkarten in Form von aufklappbaren Visitenkarten an die Betroffenen vor Ort verteilt. Diese Notfallkarten enthalten die Kontaktdaten des Bundesopferbeauftragten und der zuständigen Opfer(schutz)beauftragten beziehungsweise zentralen Anlaufstelle des Landes, in dem der Anschlag stattgefunden hat. So soll sichergestellt werden, dass Betroffene schnellstmögliche Unterstützung erhalten. Die Notfallkarten werden bei Bedarf aktualisiert.

### 1.6.2 Informationsbroschüren

Die Geschäftsstelle des Bundesopferbeauftragten verfügt über eigene Broschüren, die den Betroffenen und deren Angehörigen nach einem Terroranschlag Informationen und Unterstützungsangebote vermitteln sollen. Dazu zählt das Informationsblatt „Hilfe nach einem Terroranschlag“, welches Informationen zum Bundesopferbeauftragten, zu den Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder, zu psychosozialen Hilfen und finanziellen Unterstützungsangeboten bietet. Das Informationsblatt wird in regelmäßigen Abständen aktualisiert und ist mittlerweile auch in neun anderen Sprachen auf der Homepage des Bundesopferbeauftragten sowie auf der Opferschutzplattform [www.hilfe-info.de](http://www.hilfe-info.de) verfügbar.

Daneben sind auch Broschüren zu den Themen Trauma und Trauer bei Erwachsenen sowie bei Kindern und Jugendlichen geplant. Betroffene und deren Angehörige sollen die Broschüren als Unterstützungsangebot nach einem terroristischen oder extremistischen Anschlag vom Bundesopferbeauftragten und seiner Geschäftsstelle ausgehändigt bekommen. Die Broschüren werden auch eine Übersicht zum Angebot des Bundesopferbeauftragten und seiner Geschäftsstelle sowie relevante Kontaktdaten enthalten.

### 1.6.3 [www.hilfe-info.de](http://www.hilfe-info.de)

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat im Oktober 2020 mit der Opferschutzplattform [www.hilfe-info.de](http://www.hilfe-info.de) ein zentrales Informationsangebot für alle Betroffenen von Straftaten geschaffen. Die Opferschutzplattform beinhaltet Informationen zu allen opferrechtlichen Belangen nach einer Straftat, unter anderem zu Hilfs- und Beratungsmöglichkeiten, finanziellen

und rechtsmedizinischen Unterstützungsleistungen und zum Ablauf des Strafverfahrens. Über den Beratungsstellen-Finder können Betroffene eine Opferhilfeeinrichtung in ihrer Nähe suchen. Die Plattform enthält auch zahlreiche Video- und Audiointerviews sowie Erklärvideos, um die Informationen für Betroffene leicht zugänglich zu machen. Die Informationen sind nach Betroffenenengruppen und deliktsspezifisch gebündelt. Die Plattform gibt es in Deutsch, Englisch, in Gebärdensprache sowie in Leichter Sprache. Es ist geplant, die Plattform in weiteren Sprachen anzubieten.

### 1.6.4 Pressearbeit des Bundesopferbeauftragten

Der Bundesopferbeauftragte hat sich in einer Vielzahl von Presse-Statements und Interviews zur Unterstützung der Betroffenen von Anschlägen geäußert. Dabei ging es um Anteilnahme, Solidarität und Zusammenhalt, um die konkrete Unterstützung für die Betroffenen sowie die politische Einordnung und Konsequenzen aus den Taten. Ein großes Medieninteresse bestand insbesondere nach den Anschlägen in Halle (Saale) und Landsberg sowie in Hanau ebenso wie zu den Jahrestagen dieser Anschläge sowie des Anschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz. Dabei hat der Bundesopferbeauftragte stets die Perspektive der Betroffenen in den Mittelpunkt gerückt und über Unterstützung und Hilfen informiert. Zu seiner Rolle als Bundesopferbeauftragter, zu Folgerungen aus den Anschlägen in seiner Amtszeit und politischen Forderungen hat er sich in einem Gastbeitrag für die Frankfurter Allgemeine Zeitung geäußert.<sup>9</sup>

9 Abrufbar unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/opferbeauftragter-der-staat-muss-mehr-fuer-terroropfer-tun-16933261.html>.

### 1.6.5 Öffentlichkeitsarbeit des Bundesopferbeauftragten

Im Sinne des verfassungsmäßigen Auftrags zur Information von Bürgerinnen und Bürgern über die Tätigkeit, Vorhaben und Ziele der Regierung wird auch die Arbeit des Bundesopferbeauftragten öffentlichkeitswirksam begleitet. Zu diesem Zweck wurden neben den bereits genannten Informationsangeboten die folgenden Angebote geschaffen:

#### Twitter-Account @Opferhilfe\_Bund

Um Betroffene von terroristischen oder extremistischen Anschlägen, Bürgerinnen und Bürger sowie journalistische Multiplikatoren in der Akutphase eines Anschlags sowie außerhalb des Krisenfalls zu informieren, wurde der Twitter-Account @Opferhilfe\_Bund angelegt. Hier kommuniziert der Bundesopferbeauftragte. Da soziale Medien überwiegend mobil genutzt und Links zu weiterführenden Angeboten in der Regel seltener angeklickt werden, wurden die Informationen in Form von Videos und Tafeln aufbereitet.

Zu den publizierten Inhalten zählten unter anderem Statements des Bundesopferbeauftragten (etwa Worte der Anteilnahme im Krisenfall oder nach Urteilsverkündungen, Gedenken an den Jahrestagen), Erklärvideos (beispielsweise zum Thema Härteleistungen) und grafische Tafeln mit Hilfe-Hotlines oder den Kontaktdaten der Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder. Durch Retweets von Polizei- und weiteren Behördenaccounts sollen Betroffene sowie Bürgerinnen und Bürger im Anschlagsfall alle relevanten und verbindlichen Informationen erhalten.

Um die Reichweite für die Inhalte zu erhöhen, wurden die Beiträge zusätzlich auf den Profilen der Sozialen Medien des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz verbreitet.

Im Sinne der Transparenz und der Vertrauensbildung ist es wichtig, den Absender der Inhalte klar erkennbar zu machen. Um dies zu gewährleisten, wurde ein Corporate Design für den Account des Bundesopferbeauftragten entwickelt.

#### Internetauftritt BMJV.de

Auf der Internetseite des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz wurde ein Bereich eingerichtet, der die Arbeit des Bundesopferbeauftragten und der Geschäftsstelle vorstellt. Die Nutzerinnen und Nutzer finden eine Übersicht über die verschiedenen Hilfsangebote, das Informationsblatt „Hilfe nach einem Terroranschlag“ in verschiedenen Sprachen, eine Adressliste der Traumaambulanzen, die Kontaktdaten der Opfer(schutz)beauftragten, der zentralen Anlaufstellen der Länder sowie der Hilfsangebote vor Ort. Ergänzt wird die Internetpräsenz durch einen umfangreichen „Frage & Antwort“-Bereich. Das allgemeine Merkblatt für Opfer einer Straftat ist neben Deutsch in 29 weiteren Sprachen sowie in Leichter Sprache verfügbar.

## 2. AUF LÄNDEREBENE

Wie bereits ausgeführt, hat der Anschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz deutlich werden lassen, wie wichtig es für Betroffene ist, eine zentrale Anlaufstelle zu haben. Daher hat der Beauftragte der Bundesregierung für die Opfer und Hinterbliebenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz, der ehemalige Ministerpräsident Kurt Beck, in seinem Abschlussbericht<sup>10</sup> auch die Schaffung zentraler Anlaufstellen für Betroffene auf Landesebene gefordert. Zum Zeitpunkt des Anschlags waren lediglich in wenigen Ländern zentrale Strukturen vorhanden: Berlin hatte als erstes Land bereits 2012 einen Opferbeauftragten benannt. In Niedersachsen gab es die

<sup>10</sup> Der Abschlussbericht ist abrufbar unter [www.bmjv.de/opferbeauftragter](http://www.bmjv.de/opferbeauftragter).

Stiftung Opferhilfe Niedersachsen, die ein umfassendes Schutz- und Hilffssystem für Betroffene von Straftaten vorsieht. Der Bundesopferbeauftragte setzt sich seit seiner Ernennung im April 2018 intensiv für die Schaffung zentraler Opferschutzstrukturen in allen Ländern ein.

Wie wichtig das Thema „Einrichtung zentraler Opferschutzstrukturen in den Ländern“ innerhalb der letzten Jahre war, zeigt die mehrfache Behandlung dieses Themas sowohl auf der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister als auch auf der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder. Bereits am 14. Juni 2018 waren sich die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder einig, dass im Bereich des Opferschutzes, insbesondere bei Terroranschlägen, zentrale Strukturen zur schnellen und unbürokratischen Betreuung der Betroffenen erforderlich sind, und zwar auf Bundes- wie auf Landesebene. Der Umsetzungsstand wurde auf den nachfolgenden Konferenzen überprüft und auch auf den Konferenzen der Justizministerinnen und Justizminister kontinuierlich begleitet. Darüber hinaus wurde das Thema auf der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder und der Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales erörtert. Die Erörterung in diesen Gremien war Gegenstand des Berichts der Bundesregierung über Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Terroropfern (Bundestags-Drucksache 19/4520).

## **2.1 Opfer(schutz)beauftragte und zentrale Anlaufstellen der Länder**

Die Anschläge in Berlin, Halle (Saale) und Landsberg, in Hanau und in Dresden haben gezeigt, dass terroristische oder extremistische Anschläge nie nur eine lokale Dimension haben. Betroffene kommen regelmäßig aus mehreren Ländern oder aus dem

Ausland. Daher ist es wichtig, dass sich der Bundesopferbeauftragte und die Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder kennen, um Betroffenen eine schnellst- und bestmögliche Hilfe zukommen zu lassen.

Heute gibt es in 14 Ländern Opfer(schutz)beauftragte und zentrale Anlaufstellen, die je nach Land unterschiedlich organisiert sind. So gibt es Opfer(schutz)beauftragte oder zentrale Anlaufstellen, die für Terrorlagen und Großschadensereignisse und teilweise auch für Naturkatastrophen zuständig sind. Andere Opfer(schutz)beauftragte und zentrale Anlaufstellen der Länder sind für Straftaten allgemein zuständig.

In Brandenburg und im Saarland fehlen noch solche zentralen Opferschutzstrukturen. Der Bundesopferbeauftragte hat die Ministerpräsidenten beider Länder im Jahr 2021 angeschrieben und die Wichtigkeit der Einrichtung zentraler Opferschutzstrukturen verdeutlicht.

## **2.2 Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern**

Der Bundesopferbeauftragte hat die Einrichtung zentraler Opferschutzstrukturen in den Ländern unterstützt. So wurden und werden weiterhin unter anderem zwei Mal im Jahr stattfindende Fachgespräche angeboten. Der Bundesopferbeauftragte trifft sich aber auch bilateral mit den Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder. Hierdurch wird die Vernetzung der Opferschutzstellen des Bundes und der Länder gefördert, aber auch die Zusammenarbeit über den Austausch zu praktischen Fragen gestärkt.

Um die Abstimmung im Falle eines Anschlags zu erleichtern, haben sich der Bundesopferbeauftragte und die Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder darauf verständigt, dass

## Info

**OPFER(SCHUTZ)BEAUFTRAGTE UND ZENTRALE ANLAUFSTELLEN DER LÄNDER\*****Baden-Württemberg**

Opferbeauftragter der Landesregierung  
Herr Alexander Schwarz

**Bayern**

Zentraler Ansprechpartner für den Opferschutz des Freistaats Bayern  
Herr Erwin Manger

**Berlin**

Zentrale Anlaufstelle für Betroffene von Terroranschlägen und Großschadensereignissen und deren Angehörige  
Opferbeauftragter des Landes Berlin  
Herr Roland Weber

**Bremen**

Landesopferschutzbeauftragter bei der Senatorin für Justiz und Verfassung  
Herr Uwe Hellpap

**Hamburg**

Hamburgischer Opferbeauftragter für Opfer von Terror- und Großschadensereignissen und deren Angehörige  
Herr Arne Dornquast

**Hessen**

Beauftragter der Hessischen Landesregierung für Opfer von schweren Gewalttaten und Terroranschlägen  
Herr Prof. Dr. Helmut Fünfsinn

**Mecklenburg-Vorpommern**

Beauftragte der Justiz für die Opferhilfe des Landes in Mecklenburg-Vorpommern  
Frau Ulrike Kollwitz

**Niedersachsen**

Landesbeauftragter für Opferschutz in Niedersachsen  
Herr Thomas Pfeleiderer

**Nordrhein-Westfalen**

Beauftragte für den Opferschutz des Landes Nordrhein-Westfalen  
Frau Elisabeth Aucher-Mainz

**Rheinland-Pfalz**

Opferbeauftragter der Landesregierung Rheinland-Pfalz  
Herr Detlef Placzek

**Sachsen**

Opferbeauftragte der Sächsischen Staatsregierung  
Frau Iris Kloppich

**Sachsen-Anhalt**

Landesopferbeauftragte Sachsen-Anhalt  
Frau Dr. Gabriele Theren

**Schleswig-Holstein**

Opferschutzbeauftragte des Landes Schleswig-Holstein  
Frau Ulrike Stahlmann-Liebelt

**Thüringen**

Kontaktstelle für Betroffene und deren Angehörige von Terroranschlägen und Amoktaten

\* Eine aktuelle Übersicht der Kontaktdaten findet man auf der Website des Bundesopferbeauftragten ([www.bmjuv.de/opferbeauftragter](http://www.bmjuv.de/opferbeauftragter)).

Stand 12. Oktober 2021

der Bundesopferbeauftragte einen Leitfaden für das gemeinsame Vorgehen im Falle eines terroristischen oder extremistischen Anschlags erstellt und den Ländern zur Verfügung stellt.

Der Leitfaden wurde aufbauend auf den Erfahrungen nach den Anschlägen in Berlin, Halle (Saale) und Landsberg und in Hanau entwickelt und anhand der Rückmeldungen aus den Ländern und den weiteren Erfahrungen nach dem Anschlag in Dresden überarbeitet. Im Rahmen der regelmäßigen Fachgespräche wurde der Leitfaden vorgestellt und diskutiert.

Der Leitfaden ist in vier Abschnitte eingeteilt. Zunächst wird ein kurzer Überblick über die opferbetreuenden Maßnahmen der Landespolizei in Koordination mit der Bundesanwaltschaft und dem Bundeskriminalamt in der Akutphase nach einem Anschlag gegeben. Sodann wird dargestellt, welche Maßnahmen der Bundesopferbeauftragte und seine Geschäftsstelle in der Akutphase umsetzen. Der dritte Abschnitt widmet sich den Maßnahmen, die der Bundesopferbeauftragte nach Möglichkeit mit den opferbetreuenden zentralen Stellen in den Ländern gemeinsam übernimmt.

Dazu gehören unter anderen:

- die Absprache einer gemeinsamen Strategie; koordiniert durch den Bundesopferbeauftragten,
- die Verteilung von Notfallkarten am Anschlagort mit den relevanten Kontaktdaten des Bundesopferbeauftragten und der zuständigen Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der betroffenen Länder,
- die (gemeinsame) Nutzung des Beratungstelefon (→ Abschnitt „Beratungstelefon des Bundesopferbeauftragten“),
- die schriftliche und gegebenenfalls telefonische Kontaktaufnahme mit Betroffenen nach einem Anschlag,
- die Weitergabe von Informationen über Hilfsangebote vor Ort,
- die Abstimmung eines gemeinsamen Vorgehens bei Treffen mit Betroffenen,
- die individuelle Betreuung von Betroffenen,
- die Einbeziehung von spezialisierten Einrichtungen bei besonderen Betroffenenengruppen und
- die Organisation von Runden Tischen mit den Akteuren.

Zudem werden Fragen der Nachbereitung und eines sich möglicherweise anschließenden Strafverfahrens besprochen.

Der Leitfaden steht allen Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder zur Verfügung und wird bei Bedarf aktualisiert.

### 3 AUF EUROPÄISCHER UND INTERNATIONALER EBENE

Terroristische oder extremistische Anschläge kennen keine Ländergrenzen. Sie haben oftmals Orte zum Ziel, die von Menschen verschiedener Nationalitäten besucht werden. Beim Anschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz wurden beispielsweise Menschen aus verschiedenen Nationen getötet oder verletzt. Für Menschen, die außerhalb ihres Heimatlandes Opfer eines terroristischen oder extremistischen Anschlags werden, stellen sich besondere Herausforderungen – auch in Deutschland. Diese Betroffenen, man spricht von sogenannten *cross-border victims*, sprechen möglicherweise nicht Deutsch und kennen nicht das deutsche System der Opferunterstützung und die ihnen zur Verfügung stehenden Hilfsangebote. Auch Deutsche, die im Ausland Opfer eines solchen Anschlags geworden sind, stehen vor diesen Herausforderungen – auch zu einem späteren Zeitpunkt, wenn sich beispielsweise Fragen der grenzüberschreitenden Entschädigung oder der Teilnahme am Strafverfahren in einem fremden Rechtssystem stellen.

Es ist daher wichtig, auf internationaler Ebene und besonders mit den europäischen Partnerinnen und Partnern einen engen Dialog zu pflegen und sich zu vernetzen, um im Falle eines terroristischen oder extremistischen Anschlags Betroffene aller Nationalitäten gleichermaßen effektiv unterstützen zu können. So hat sich der Bundesopferbeauftragte im September 2019 mit der Sonderberaterin des damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission für die Entschädigung von Opfern und Straftaten ausgetauscht. Als Teil ihres Mandates hatte die Sonderberaterin im März 2019 den Bericht „Stärkung der Rechte von Opfern: von der Entschädigung bis zur Wiedergutmachung“ veröffentlicht, in dem sie Empfehlungen dazu ausspricht, wie der Zugang von Betroffenen von Straftaten zur Justiz und zu Entschädigungsleistungen verbessert werden kann.



Treffen mit dem damaligen EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung Gilles de Kerchove am 12. Februar 2020 im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Zudem kam es im Februar 2020 zu einem Treffen zwischen dem Bundesopferbeauftragten und dem damaligen EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung. Das Gespräch fand im Rahmen eines Treffens mehrerer europäischer Justizministerinnen und Justizminister statt. In seiner Funktion ist der EU-Koordinator unter anderem für die Koordination der Arbeit des Rates der Europäischen Union in Bezug auf die Terrorismusbekämpfung zuständig.

Zudem hat sich der Bundesopferbeauftragte insbesondere für die Unterstützung von *cross-border victims* eingesetzt und die internationale Zusammenarbeit weiter verbessert. Besonders nennenswert sind sein Engagement im „EU-Netzwerk zentraler Kontaktstellen für Opfer von Terrorismus“ sowie im *Network of Single Contact Points for the exchange of procedural information regarding the legal standing of victims of terrorism* des Europarates.

### 3.1 Europäische Union

Das „EU-Netzwerk zentraler Kontaktstellen für Opfer von Terrorismus“ geht auf eine Initiative der deutschen Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union im zweiten Halbjahr 2020 zurück. Der Bundesopferbeauftragte hat die Einrichtung des Netzwerkes vollumfänglich unterstützt und Vertreterinnen und Vertretern der EU-Mitgliedstaaten anhand seiner eigenen Erfahrungen die Wichtigkeit einer engeren zwischenstaatlichen Kooperation vor Augen geführt. Auch nach der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wurde die Einrichtung und Ausgestaltung des Netzwerkes von deutscher Seite vorangebracht.

Das „EU-Netzwerk zentraler Kontaktstellen für Opfer von Terrorismus“ besteht mittlerweile aus zentralen Kontaktstellen aus 19 Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Schweden, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik), weitere Mitgliedstaaten sollen folgen. Die Position der deutschen zentralen Kontaktstelle

wird durch den Bundesopferbeauftragten wahrgenommen. Das Netzwerk zentraler Kontaktstellen ist angegliedert im *European Network on Victims' Rights*, einer Zusammenkunft von Expertinnen und Experten aus den Ministerien der EU-Mitgliedstaaten, die im Bereich Opferrechte tätig sind. Die Vertreterinnen und Vertreter der zentralen Kontaktstellen für Opfer von Terrorismus treffen sich vierteljährlich, um Best Practices auszutauschen und das Vorgehen bei der Opferunterstützung im Falle eines Anschlags abzustimmen. Eine Mitarbeiterin der Geschäftsstelle des Bundesopferbeauftragten hat die Leitung des Netzwerkes der zentralen Kontaktstellen übernommen. Durch die Beteiligung am Netzwerk wird sichergestellt, dass im Falle eines Anschlags unkompliziert kurz- und langfristig Unterstützungsangebote für Betroffene aus anderen Mitgliedstaaten und für deutsche Betroffene im Ausland vermittelt werden können.

### 3.2 Europarat

Der Bundesopferbeauftragte fungiert ebenfalls als zentrale Kontaktstelle im *Network of Single Contact Points for the exchange of procedural information regarding the legal standing of victims of terrorism* des Europarates. Der Europarat ist eine unabhängige internationale Organisation, der 42 Staaten angehören. Am Netzwerk des Europarates können sich auch Staaten beteiligen, die nicht dem Europarat angehören. Bislang hat das Netzwerk des Europarates 29 Mitglieder, darunter beispielsweise die USA oder die Türkei. Anders als beim EU-Netzwerk zentraler Kontaktstellen für Opfer von Terrorismus geht es im Netzwerk des Europarates nicht um eine operative Zusammenarbeit im Anschlagsfall. Ziel ist vielmehr, Informationen über die rechtliche Stellung von Betroffenen von Anschlägen in dem jeweilig teilnehmenden Staat auszutauschen.

### 3.3 Fachveranstaltungen

Im Rahmen des Vorsitzes des Rates der Europäischen Union im zweiten Halbjahr 2020 richtete Deutschland gemeinsam mit der EU-Kommission am 22. September 2020 eine virtuelle High-Level-Konferenz zu dem Thema Opferrechte aus. An der Konferenz nahmen unter anderem der EU-Kommissar für Justiz, die Bundesjustizministerin sowie die Justizministerinnen und Justizminister aus anderen EU-Mitgliedstaaten teil. Der Bundesopferbeauftragte berichtete von seinen Erfahrungen bei der Unterstützung der Betroffenen der Anschläge in Berlin, Halle (Saale) und Landsberg sowie in Hanau und tauschte sich über weitere Aspekte der Opferunterstützung wie der Unterstützung der Opfer von Hasskriminalität aus.

Von November 2020 bis Mai 2021 hatte Deutschland zudem den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates inne. Auch hier rückte der Bundesopferbeauftragte das Thema der Unterstützung von Terroropfern in den Fokus. Gemeinsam mit den Verantwortlichen des *Network of Single Contact Points for the exchange of procedural information regarding the legal standing of victims of terrorism* wurde am 14. April 2021 das Online-Symposium: „Unterstützung von Terroropfern in grenzüberschreitenden Fällen“ ausgerichtet, an der auch der Bundesopferbeauftragte teilgenommen hat. Mit über 140 Teilnehmerinnen und Teilnehmern weltweit und Sprecherinnen und Sprechern unter anderem aus Israel, den USA und den Vereinten Nationen stieß die Konferenz auf ein breites Interesse.



V



POLITISCHE  
ARBEIT

-  Der Bundesopferbeauftragte ist auch politische Stimme der Betroffenen und setzt sich für die Interessen von Betroffenen von terroristischen oder extremistischen Anschlägen ein.
-  So hat er sich nach seiner Ernennung im April 2018 erfolgreich dafür eingesetzt, dass die Härteleistungen für Opfer terroristischer und extremistischer Taten deutlich erhöht wurden. Zudem konnte er nach den Anschlägen in Halle (Saale) und Landsberg sowie in Hanau erreichen, dass auch die betroffenen Ladeninhaberinnen und Ladeninhaber finanzielle Unterstützung erhalten.
-  Auch im Rahmen der Reform des Sozialen Entschädigungsrechts hat sich der Bundesopferbeauftragte aktiv eingebracht, um sowohl insbesondere höhere Entschädigungsbeträge als auch die Gleichbehandlung von inländischen und ausländischen Betroffenen durchzusetzen. Zudem hat er zu vielen weiteren Gesetzgebungsvorhaben Stellung genommen.
-  Im Kabinettsausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus hat der Bundesopferbeauftragte über die Situation von Betroffenen berichtet und sich dafür eingesetzt, dass die Arbeit der vielen opferschützenden Akteure stärker gewürdigt und gezielt gestärkt wird.
-  Nach den Anschlägen in Halle (Saale) und Landsberg sowie in Hanau gab es viel Kritik an der Arbeit der Polizeibehörden. Der Bundesopferbeauftragte hat daraufhin viele Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Ermittlungsbehörden geführt. Er hat dafür geworben, dass insbesondere die Aus- und Fortbildung der Polizistinnen und Polizisten, die im Kontakt mit Betroffenen sind, verbessert werden muss. Diese müssen stärker für die Bedürfnisse von Betroffenen sensibilisiert werden.

## 1. HÄRTELEISTUNGEN UND UNTERSTÜTZUNGSLEISTUNGEN

### 1.1 Weiterentwicklung der Härteleistungen

Seit dem Haushaltsjahr 2001 stellt der Deutsche Bundestag jedes Jahr finanzielle Mittel für Opfer rechts-extremer Gewalt in Deutschland bereit. Anlass zur Schaffung dieser Härteleistungen war die überproportional gestiegene Zahl schwerer Gewalttaten mit rechtsextremistischem Hintergrund. Seit 2010 werden diese finanziellen Mittel für Opfer jeder Form extremistisch motivierter Übergriffe zur Verfügung gestellt. Nach dem Anschlag auf die Synagoge La Ghriba auf Djerba im Jahr 2002 wurden zudem Härteleistungen für Opfer terroristischer Straftaten bereitgestellt.

Die Härteleistungen wurden bis vor Kurzem nach der Richtlinie zur Zahlung von Härteleistungen für Opfer terroristischer Straftaten und der Richtlinie zur Zahlung für Opfer extremistischer Übergriffe verwaltet und ausgezahlt. 2021 wurden die beiden Richtlinien zu einer Richtlinie zusammengeführt (→ *Abschnitt „Zusammenführung der Härteleistungsrichtlinien“*).

Antragsberechtigt sind Personen, die durch eine terroristische oder extremistische Tat körperlich oder psychisch verletzt worden sind oder einen nahen Angehörigen verloren haben.

Härteleistungen für Hinterbliebene (Ehegattinnen und Ehegatten, Lebenspartnerinnen und Lebenspartner, Eltern, Kinder und Geschwister) werden in Form von einmaligen Pauschalen gewährt. Es gibt Pauschalen für den Verlust naher Angehöriger und zur Abmilderung eines möglichen Unterhaltsverlusts.

Verletzte können Härteleistungen zum Ausgleich immaterieller Schäden für gesundheitliche Schädigungen oder für Verletzungen des Persönlichkeitsrechts erhalten. Die Höhe der Härteleistung bemisst sich dabei nach den Grundsätzen der zivilrechtlichen Schmerzensgeldrechtsprechung. Zudem können Nachteile beim beruflichen Fortkommen berücksichtigt werden.

Um Verletzte schnell und unkompliziert finanziell unterstützen zu können, hat das Bundesamt für Justiz für terroristische und extremistische Anschläge das Mittel der „pauschalen Soforthilfe“ entwickelt. Das bedeutet, dass Verletzte eine Art Abschlagszahlung auf die später anhand der konkreten Verletzung näher zu bemessende Härteleistung erhalten. Diese Zahlungen können in der Regel innerhalb weniger Tage bis Wochen nach Eingang des Antrags erfolgen. Die „pauschale Soforthilfe“ beträgt 5.000 Euro beziehungsweise 3.000 Euro, abhängig vom erkennbaren Grad der Betroffenheit. Im Anschluss wird anhand der dann bekannt gewordenen Verletzungen und der Verletzungsfolgen die angemessene Härteleistung konkret bemessen und bewilligt.

### 1.2 Erhöhung der Härteleistungen

Der Terroranschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz hat gezeigt, dass die bisherige Höhe der Pauschalen nicht angemessen war. Die Pauschalen wurden von vielen Betroffenen als zu niedrig kritisiert. Der Beauftragte der Bundesregierung für die Opfer und Hinterbliebenen des Terroranschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz hat die Kritik aufgenommen und in seinem Abschlussbericht<sup>11</sup> eine Erhöhung gefordert. Sein Nachfolger hat sich unmittelbar nach seiner Ernennung im April 2018 ebenfalls dafür eingesetzt, dass die Härteleistungen deutlich erhöht

11 Der Abschlussbericht ist abrufbar unter [www.bmjv.de/opferbeauftragter](http://www.bmjv.de/opferbeauftragter).

## Info

**ANRECHENBARKEIT VON HÄRTELEISTUNGEN AUF SOZIALLEISTUNGEN**

Bei einigen Betroffenen und Opferhilfeeinrichtungen bestand Unsicherheit, ob Härteleistungen auf Sozialleistungen angerechnet werden. Härteleistungen werden als Akt der Solidarität gewährt. Diese Signalwirkung würde konterkariert, wenn Betroffenen an anderer Stelle staatliche Leistungen gekürzt würden. Nach der Rechtsauffassung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sind die Härteleistungen weder als Einkommen noch als Vermögen bei Leistungen der Grundsicherung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) anzurechnen. In den fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit ist gegenüber den ausführenden Behörden zum SGB II ausdrücklich niedergelegt, dass Härteleistungen

weder als Einkommen noch als Vermögen anzurechnen sind. Auch werden Härteleistungen bei Leistungen der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) und fürsorgerische Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) in Verbindung mit dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) nicht angerechnet. Letzteres hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in mehreren Rundschreiben an die Landesbehörden klargestellt (→ *Anlage*). Der Bundesopferbeauftragte hat dieses Thema auch im Kreise mit den Opfer(schutz)-beauftragten und den zentralen Anlaufstellen der Länder besprochen und die entsprechenden Rundschreiben weitergeleitet.

werden. Im Juli 2018 hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz schließlich beschlossen, dass Ehegattinnen und Ehegatten, Lebenspartnerinnen und Lebenspartner, Kinder und Eltern eines durch eine terroristische oder extremistische Tat Getöteten nun 30.000 Euro statt bislang 10.000 Euro als Härteleistung erhalten. Geschwister erhalten jeweils 15.000 Euro statt bisher 5.000 Euro. Diese Verdreifachung galt rückwirkend, sodass diese auch den Hinterbliebenen des Anschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz zugutekam.

Zudem wurden für die Zukunft weitere Härteleistungen deutlich erhöht. So stieg die einmalige Pauschale zur Abmilderung eines Unterhaltsschadens auf 25.000 Euro für hinterbliebene Ehegattinnen und Ehegatten und Lebenspartnerinnen und Lebenspartner (statt bislang 10.000 Euro) und auf 25.000 Euro bis 45.000 Euro für hinterbliebene Kinder, abhängig vom Alter zum Tatzeitpunkt (statt bislang 10.000 bis 16.000 Euro).

Die Pauschale zur Abmilderung beruflicher Nachteile für Verletzte bei nachgewiesener dauernder Erwerbsunfähigkeit wurde auf bis zu 20.000 Euro (statt bislang maximal 7.500 Euro) erhöht. Bei geringerer Dauer der Erwerbsunfähigkeit wird die Pauschale proportional angepasst.

Auch eine Reisekostenbeihilfe in Höhe von 1.000 Euro pro Familie wurde eingeführt, damit Angehörige schnell an den Ort des Anschlags reisen können, um bei ihren Angehörigen sein zu können. Für Anreisen aus Deutschland ins Ausland und umgekehrt konnten darüberhinausgehende Flugkosten auf Nachweis erstattet werden.

### 1.3 Ersatz von Reisekosten für die Teilnahme am Strafprozess

Strafverfahren gegen terroristische oder extremistische Attentäter können von längerer Dauer sein. In der Regel müssen Nebenklägerinnen und Nebenkläger die Kosten für die Teilnahme am Prozess selbst tragen, wenn diese nicht nach dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz (Entschädigung im Fall einer Zeugenaussage), nach der Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Reiseentschädigungen oder von Opferhilfeeinrichtungen übernommen werden können.

Findet der Prozess nicht am Wohnort der Nebenklägerinnen und Nebenkläger statt, können hier unter Umständen Reisekosten oder andere Kosten anfallen, mit der Folge, dass Nebenklägerinnen und Nebenkläger letztlich nicht teilnehmen können, wenn sie sich die Teilnahme finanziell nicht leisten können. Aus diesem Grund wurden bereits bei dem sogenannten NSU-Prozess den Nebenklägerinnen und Nebenklägern Härteleistungen für Reisekosten gewährt, um an wesentlichen Tagen wie etwa dem Prozessauftritt und der Urteilsverkündung dabei sein zu können.

Um auch den Nebenklägerinnen und Nebenklägern des Anschlags in Halle (Saale) und Landsberg die Teilnahme am Prozess vor dem Oberlandesgericht Naumburg unabhängig von der eigenen finanziellen Situation zu ermöglichen, hat sich der Bundesopferbeauftragte dafür eingesetzt, hier finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten zu schaffen. Nebenklägerinnen und Nebenklägern wurde sodann die Möglichkeit gewährt, beim Bundesamt für Justiz eine einmalige pauschale Reisekostenbeihilfe zur Teilnahme am Prozess beantragen zu können.

Die Höhe der Pauschale betrug – abhängig von der einfachen Entfernung zwischen dem Wohnort und dem Ort der Verhandlung (Magdeburg) – zwischen 300 Euro und 1.200 Euro. Von dem Angebot auf Zahlung einer Reisekostenbeihilfe machten 22 Nebenklägerinnen und Nebenkläger Gebrauch. Insgesamt wurden 12.300 Euro an Reisekostenbeihilfen ausgezahlt.

Der Bundesopferbeauftragte hat sich dafür eingesetzt, dass im Zuge der Zusammenführung der Härteleistungsrichtlinien eine Regelung für den Ersatz von Reisekosten zur Teilnahme am Strafprozess eingeführt wird, die auch anderen Betroffenen terroristischer oder extremistischer Taten zugutekommt (→ Abschnitt „Zusammenführung der Härteleistungsrichtlinien“).

### 1.4 Zusammenführung der Härteleistungsrichtlinien

Die Gewährung von Härteleistungen richtete sich bis vor Kurzem nach der Richtlinie zur Zahlung von Härteleistungen für Opfer terroristischer Straftaten und der Richtlinie zur Zahlung für Opfer extremistischer Übergriffe. Die Anwendung der beiden Richtlinien wurde im Laufe der Jahre durch Erlasse konkretisiert. Nunmehr wurden beide Richtlinien in einer neuen Richtlinie zur Zahlung von Härteleistungen für Opfer terroristischer und extremistischer Taten zusammengeführt und die bestehende Verwaltungspraxis wurde in die Richtlinie integriert. Dadurch wird klarer und verständlicher geregelt, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang Härteleistungen in Betracht kommen. Im Wesentlichen bleibt es bei der bestehenden Rechtslage.

Folgende Änderungen beziehungsweise Regelungen sind hervorzuheben:

- Die genannten Pauschalen für Hinterbliebene und Verletzte sind nunmehr ausdrücklich in der Richtlinie geregelt.
- Es wird das Verhältnis der Ansprüche gegenüber mehreren Leistungsträgern untereinander geregelt, wenn der Anschlag durch ein Kraftfahrzeug verübt wird. Nach dem Terroranschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz hatten sich die zuständigen Leistungsträger dahingehend verständigt, dass die Härteleistungen für den Verlust naher Angehöriger und die Schmerzensgelder für die Verletzten als Härteleistungen ausgezahlt werden sollen. Diese Absprache war notwendig, da sowohl Ansprüche gegenüber der Verkehrshilfe e.V. als auch die Härteleistungen subsidiär sind. In der neuen Richtlinie wird klargestellt, dass die Härteleistungspauschalen für den Verlust naher Angehöriger, die Schmerzensgelder für die Verletzten und – anders als nach dem Anschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz – auch die Unterhaltungspauschalen vorrangig ausgezahlt werden. Dies dient dazu, finanzielle Notlagen rasch zu lindern und alle Familien nach einem Anschlag bezüglich der Härteleistungen gleichzustellen, unabhängig vom Tatmittel. Damit wird dem Solidaritätsgedanken der Richtlinie angemessen Rechnung getragen und der Verantwortung des Staates für Betroffene terroristischer und extremistischer Taten nachgekommen. Härteleistungen als finanzielle Soforthilfen sollen gerade nach einem Anschlag finanzielle Notlagen so schnell wie möglich lindern. Durch die Gewährung von Härteleistungen in Form einer Pauschale ist es möglich, innerhalb weniger Tage nach Antragstellung die Gelder auszuzahlen. Wird bei einem Anschlag eine Person getötet, die für den Unterhalt verantwortlich war, ist eine schnelle finanzielle Unterstützung wichtig, um den Ausfall zu kompensieren.

- Die Härteleistungen für Reisen zu verletzten oder getöteten Angehörigen wurden überarbeitet und werden nunmehr auch ausdrücklich in der Richtlinie geregelt. Bislang war eine Reisekostenbeihilfe von bis zu 1.000 Euro möglich, wenn nahe Angehörige zu ihren schwer verletzten Verwandten fahren wollten, um sich um sie zu kümmern, oder wenn es darum ging, die Überführung des getöteten nahen Angehörigen zu organisieren. Die Pauschale galt pro Familie. Für Anreisen aus Deutschland ins Ausland und umgekehrt konnten darüberhinausgehende Flugkosten auf Nachweis erstattet werden. Diese Regelung wurde neu gefasst. Vorgesehen sind Pauschalen abhängig von der jeweiligen Entfernung, die pro Person und nicht mehr pro Familie gezahlt werden. Die Pauschale beträgt bei Anreisen ab 50 km 100 Euro, ab 150 km 300 Euro, ab 350 km 600 Euro, ab 750 km 900 Euro und ab 1.000 km 1.200 Euro.
- Neu ist auch eine generelle Regelung, nach der Härteleistungen für die Teilnahme von Nebenklägerinnen und Nebenklägern am Prozess gezahlt werden können. Hintergrund ist, dass insbesondere Reisekosten für die Anfahrt zum Prozess von Nebenklägerinnen und Nebenklägern regelmäßig selbst getragen werden müssen. Auch hier wird eine Pauschale in Abhängigkeit der jeweiligen Entfernung vorgesehen. Die Pauschalen entsprechen jenen, die für die Reise zu verletzten oder getöteten Angehörigen gelten.

## 1.5 Unterstützungsleistungen für materielle Schäden

Zu den Betroffenen der Anschläge in Halle (Saale) und in Hanau gehören auch die Inhaberinnen und Inhaber derjenigen Geschäfte, die durch das Anschlagsgeschehen zu Tatorten wurden. Hier sind zum Teil erhebliche Sach- und Vermögensschäden entstanden, da diese Betriebsstätten nach den Anschlägen dauerhaft schließen mussten, weil sie nicht mehr profitabel zu betreiben waren. Berufliche Existenzen wurden nachhaltig beschädigt.

Problematisch war, dass materielle Schäden weder über die Härteleistungen noch über Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz ausgeglichen werden. Zudem konnten die entstandenen Schäden nur unzureichend über Spenden abgedeckt werden. Bei dem Terroranschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz war die Sachlage anders. Hier konnten materielle Schäden ersetzt werden, weil der Anschlag mit einem Kraftfahrzeug verübt wurde und daher die Verkehrsofopferhilfe e.V. für den Ersatz materieller Schäden zuständig war.

Viele Betroffene fühlten sich alleingelassen, weil für sie keine finanziellen Hilfen vorgesehen waren. Der Bundesopferbeauftragte hat sich daher auf allen Ebenen dafür eingesetzt, dass auch diese Betroffenen finanziell unterstützt werden.

Als Reaktion wurde mit der am 1. August 2020 in Kraft getretenen „Richtlinie zur Zahlung von Unterstützungsleistungen für durch terroristische und extremistische Taten wirtschaftlich Betroffene aus dem Bundeshaushalt“ die Möglichkeit geschaffen, dass nun auch von terroristischen und extremistischen Taten wirtschaftlich betroffene Inhaberinnen

und Inhaber von Läden, die zu Tatorten wurden, unter bestimmten Voraussetzungen finanzielle Unterstützung erhalten können. Die vorgesehenen Pauschalen betragen je nach Ausmaß und Begungsweise der Tat, der Höhe des dargelegten materiellen Schadens, der dargelegten wirtschaftlichen Situation und der Anzahl der beschäftigten Personen 1.000 Euro, 5.000 Euro, 10.000 Euro oder 15.000 Euro. Die Richtlinie gilt rückwirkend für Taten ab dem 1. Januar 2018, sodass die Unterstützungsleistungen auch Betroffenen aus Halle (Saale) und Hanau zugutekommen.

Nach Einführung der Unterstützungsleistungen für materielle Schäden hat der Bundesopferbeauftragte im September 2020 alle Betroffenen angeschrieben, um sie auf die Möglichkeit hinzuweisen, eine Unterstützungsleistung beim Bundesamt für Justiz zu beantragen.

## 2. GESETZESREFORMEN

### 2.1 Reform des Sozialen Entschädigungsrechts

Einen zentralen Baustein für die Verbesserung der Situation von Gewaltopfern, einschließlich Terroropfern, stellt die umfassende Reform des Sozialen Entschädigungsrechts (SER-Reform) dar – sowohl in finanzieller als auch in praktischer Hinsicht. Mit dem Gesetz zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts vom 12. Dezember 2019<sup>12</sup> wurde das Soziale Entschädigungsrecht, zu dem auch das Opferentschädigungsrecht gehört, in ein neues vierzehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XIV) überführt und grundlegend reformiert. Das neue SGB XIV sieht wesentliche Verbesserungen für Gewaltopfer vor und ist stärker an den heutigen Bedarfen der Betroffenen ausgerichtet. Es wird im Wesentlichen zum 1. Januar 2024 in Kraft treten, einige der in der Reform vorgesehenen Verbesserungen gelten jedoch bereits jetzt schon. Im Zuge der Reform hat sich der Bundesopferbeauftragte immer wieder dafür eingesetzt, dass das neue Gesetz deutlich früher in Kraft tritt, damit die Verbesserungen den Betroffenen so schnell wie möglich zugutekommen können.

Opfer von Gewalttaten, so auch Terroropfer, erhalten derzeit Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG). Das OEG verweist dabei auf das Bundesversorgungsgesetz (BVG), das im Jahr 1950 für die Versorgung der Kriegsbeschädigten, ihrer Angehörigen und Hinterbliebenen geschaffen wurde. Das komplexe Regelungssystem mit seinen oftmals sehr kleinteiligen, ausdifferenzierten Leistungen war nicht mehr zeitgemäß und unübersichtlich. Auch die darin vorgesehenen Entschädigungsleistungen wie die monatlichen Grundrenten für dauerhaft Geschädigte, für Waisen sowie für Witwen und Witwer wurden als zu niedrig angesehen.

Der Bundesopferbeauftragte hat sich im laufenden Gesetzgebungsverfahren für deutliche Verbesserungen eingesetzt. Dabei hat er insbesondere die Erfahrungen der Betroffenen des Anschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz eingebracht. Der Bundesopferbeauftragte hat in seinen schriftlichen Stellungnahmen vom 24. Januar 2019 und vom 5. Juni 2019 (→ *Anhang*) gegenüber dem für das Gesetz federführend zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie in zahlreichen Gesprächen mit den Verantwortlichen auf die Notwendigkeit bestimmter Regelungen hingewiesen sowie eine Vielzahl von Änderungen angeregt. Nicht alle Änderungsvorschläge wurden aufgegriffen. Insbesondere die von ihm eindringlich geforderte Übertragung der Zuständigkeit für Heilbehandlungen und Rehabilitationen auf die gesetzlichen Unfallversicherungen oder zumindest die Zugrundelegung des für die Unfallversicherungen geltenden Leistungsmaßstabs „mit allen geeigneten Mitteln“ fand keinen Eingang in das SGB XIV.

Auch die Betroffenen des Anschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz erhielten im Rahmen einer Informationsveranstaltung zur SER-Reform im Januar 2019, an der auch der Bundesopferbeauftragte teilgenommen hat, die Gelegenheit, sich zu dem Gesetzentwurf zu äußern und ihre Erfahrungen persönlich einzubringen.

Mit dem Inkrafttreten des SGB XIV im Januar 2024 werden die deutlich besseren Regelungen auch den Betroffenen des Anschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz zugutekommen. Gleiches gilt für die Betroffenen der Anschläge in Halle (Saale) und Landsberg, Hanau und Dresden. Betroffene von Gewalttaten, die derzeit Leistungen nach dem OEG erhalten, können aufgrund eines ihnen eingeräumten Wahlrechts entscheiden, ob sie Leistungen weiterhin nach dem bisherigen Recht oder nach dem neuen

12 BGBl. I 2019 S. 2652.

Recht beziehen möchten. Einige in der SER-Reform vorgesehene Verbesserungen wurden bereits im geltenden Recht durch eine Änderung des OEG beziehungsweise des BVG umgesetzt. Einige wenige Regelungen des SGB XIV, wie etwa die zu den Traumaambulanzen, sind ebenfalls bereits in Kraft.

Die aus Sicht des Bundesopferbeauftragten wesentlichen Verbesserungen für die finanzielle und praktische Situation von Gewaltopfern durch die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts werden nachstehend dargestellt. Die Darstellung erfolgt gestaffelt nach dem Geltungsbeginn.

### Rückwirkende Änderungen ab 1. Juli 2018

#### → Erhöhung der Grundrenten für Halb- und Vollwaisen

Die bislang als zu niedrig kritisierten Grundrenten für Halb- und Vollwaisen wurden durch eine Änderung des BVG rückwirkend zum 1. Juli 2018 deutlich erhöht. Halbwaisen erhalten nunmehr 213 Euro statt 124 Euro (bis 30. Juni 2018). Vollwaisen erhalten 373 Euro statt 233 Euro (bis 30. Juni 2018). Diese Erhöhung kam rückwirkend auch den Betroffenen des Anschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz zugute.

#### → Verbesserung der Leistungen für Überführungen und Bestattungen

Eine ebenfalls zum 1. Juli 2018 rückwirkende Änderung des BVG sieht umfassendere Leistungen für Überführungen und Bestattungen vor. So können rückwirkend ab dem 1. Juli 2018 Bestattungskosten in tatsächlicher Höhe bis zu einem Betrag von derzeit 5.460 Euro (ein Siebtel der jährlichen Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IV) – derzeit 39.480 Euro) ersetzt werden. Bis zum 30. Juni 2018 betrug das Bestattungsgeld pro Todesfall gerade einmal bis zu 1.778 Euro, was als viel zu niedrig kritisiert wurde.

#### → Gleichbehandlung aller Opfer, unabhängig von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus

Eine zentrale Forderung des Bundesopferbeauftragten war, dass Ausländerinnen und Ausländer, die in Deutschland Opfer einer Gewalttat geworden sind, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und ihrem Aufenthaltsstatus Leistungen nach dem OEG erhalten können.

In der Vergangenheit konnte das insbesondere für Touristinnen und Touristen aus dem Nicht-EU-Ausland ein Problem darstellen. So führte die frühere Rechtslage bei manchen Betroffenen des Anschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz dazu, dass sie entweder nur eine einmalige Abfindung oder im Wege des Härteausgleichs eine Einmalzahlung erhielten.

Aufgrund dieser Forderung wurde die Gleichbehandlung aller Opfer rückwirkend zum 1. Juli 2018 im OEG umgesetzt. Das OEG sieht in § 1 Absatz 4 nunmehr vor, dass Ausländerinnen und Ausländer dieselben Ansprüche haben wie Deutsche. Dies gilt auch nicht erst für Taten ab dem 1. Juli 2018, sondern die geänderte Regelung kommt auch Ausländerinnen und Ausländern zugute, die in Deutschland Opfer einer Gewalttat wurden, die vor dem Inkrafttreten der geänderten Regelung begangen wurde. Das bedeutet, dass nunmehr auch Betroffene des Anschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz, die bisher lediglich eine Einmalzahlung oder eine Abfindung erhalten konnten, bei anhaltenden Schädigungsfolgen Ansprüche auf Leistungen nach dem OEG haben können. Das Versorgungsamt hat dem Bundesopferbeauftragten mitgeteilt, die Betroffenen des Anschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz, für die die Gesetzesänderung relevant ist, über die Möglichkeit der Antragstellung informiert zu haben.

### Verbesserungen ab 1. Januar 2021

#### → **Gesetzlicher Anspruch auf Behandlung in Traumaambulanzen**

Seit dem 1. Januar 2021 ist die Regelung im SGB XIV für einen gesetzlichen Anspruch auf eine Behandlung in Traumaambulanzen als sogenannte Schnelle Hilfe in Kraft. Zwar haben die Länder auch in der Vergangenheit als freiwillige Leistung nach dem OEG eine psychologische Sofortbetreuung in Traumaambulanzen angeboten, jedoch gab es keinen gesetzlichen Anspruch darauf. Nach dem Anschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz wurde Betroffenen die Behandlung in einer Traumaambulanz angeboten und von vielen auch in Anspruch genommen. Durch die Aufnahme im Gesetz wird nunmehr die Gewährleistung einer psychologischen Soforthilfe in einer Traumaambulanz sichergestellt.

### Verbesserungen ab 10. Juni 2021

#### → **Anwendbarkeit des Sozialen Entschädigungsrechts bei Einsatz eines Kraftfahrzeugs als Tatwaffe**

Bislang war eine Anwendung des OEG grundsätzlich ausgeschlossen bei Schäden aus einem tätlichen Angriff durch den Gebrauch eines Kraftfahrzeugs oder eines Anhängers. Für solche Taten stehen Betroffenen grundsätzlich Ansprüche nach Schadensersatzrecht zu, beispielsweise gegen die Täterin beziehungsweise den Täter selbst, gegen den Entschädigungsfonds für Schäden aus Kraftfahrzeugunfällen gemäß § 12 des Pflichtversicherungsgesetzes (PflVG) oder auch gegen die Kfz-Haftpflichtversicherung. Lediglich über einen sogenannten Härteausgleich konnte in Ausnahmefällen die Anwendbarkeit des OEG eröffnet werden, wie es auch nach dem Anschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz erfolgt ist. Der Bundesopferbeauftragte hat sich dafür eingesetzt, dass das

Soziale Entschädigungsrecht mit seinem gesamten Leistungsspektrum auch bei dem Einsatz eines Kraftfahrzeugs als Tatwaffe zur Anwendung kommt und damit unabhängig vom Tatwerkzeug und nicht nur in Einzelfällen im Wege des Härteausgleichs. Im neuen SGB XIV wurde dementsprechend eine ausdrückliche Regelung vorgesehen.

Zudem kommt die neue Regelung nun nicht wie ursprünglich geplant erst mit Inkrafttreten des SGB XIV ab Januar 2024 zum Tragen. Durch die Änderung des OEG im Rahmen des Teilhabestärkungsgesetzes vom 2. Juni 2021 ist nunmehr in § 1 Absatz 8 OEG geregelt, dass der Anwendungsbereich des OEG auch dann eröffnet ist, wenn ein tätlicher Angriff durch den Gebrauch eines Kraftfahrzeugs oder eines Anhängers verübt wird (so wie es auch das SGB XIV ab 2024 vorsieht).

Betroffene profitieren nunmehr sowohl von den Leistungen des OEG beziehungsweise des SGB XIV als auch von dem Leistungsspektrum des oben genannten Entschädigungsfonds nach § 12 PflVG oder der Kfz-Haftpflichtversicherung. Zweckidentische Leistungen, die sowohl nach Schadensersatzrecht als auch nach dem Sozialen Entschädigungsrecht erbracht werden können, werden dabei nur einmal geleistet. Jedoch gibt es unterschiedliche Leistungen: Schmerzensgelder und Hinterbliebenengelder werden durch das Schadensersatzrecht abgedeckt; Leistungen in Traumaambulanzen, des Fallmanagements ab 2024 sowie monatliche Entschädigungsleistungen aufgrund dauerhafter gesundheitlicher Schädigungsfolgen können hingegen nach dem Sozialen Entschädigungsrecht erbracht werden. Damit sind die Betroffenen bessergestellt als vorher. Zudem profitieren sie von mehr Rechtssicherheit: Ob das Soziale Entschädigungsrecht bei Gewalttaten mit

einem Kraftfahrzeug anwendbar ist oder nicht, wird künftig nicht mehr von einer Einzelfallentscheidung im Wege des Härteausgleichs abhängen.

### Verbesserungen ab 1. Januar 2024

#### → **Deutliche Erhöhung der finanziellen Entschädigungen**

Opfer von Gewalttaten haben derzeit bei dauerhaften Gesundheitsstörungen als Schädigungsfolge aufgrund einer Gewalttat einen Anspruch auf monatliche Grundrenten nach dem OEG in Verbindung mit dem BVG. Die Höhe der monatlichen Grundrenten für Geschädigte richtet sich nach dem Ausmaß der eingetretenen Schädigung und dem festgestellten sogenannten Grad der Schädigungsfolgen (GdS). Sie ist im BVG festgelegt und beträgt derzeit zwischen 156 Euro bei einem GdS von 30 bis 811 Euro bei einem GdS von 100. Die Höhe dieser Grundrenten wurde von vielen Betroffenen als zu niedrig kritisiert. Der Bundesopferbeauftragte hat sich daher im Rahmen der Reform des Sozialen Entschädigungsrechts für eine deutliche Erhöhung eingesetzt.

Mit Inkrafttreten des neuen SGB XIV werden Entschädigungsleistungen für dauerhafte Gesundheitsschäden fast verdreifacht und betragen je nach GdS künftig 400 Euro bis über 2.000 Euro. Zwar greifen diese Erhöhungen erst ab 1. Januar 2024. Sie kommen aber auch dann den Betroffenen der vergangenen Anschläge mit anhaltenden Gesundheitsstörungen zugute, sofern sie sich im Rahmen ihres Wahlrechts für die Anwendung des neuen Rechts entscheiden.

Auch die Einmalzahlungen für Personen, die ihren gewöhnlichen und rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland haben und die eine gesundheitliche Schädigung durch eine Gewalttat im Ausland erleiden, werden ab 2024 wesentlich erhöht.

#### → **Einmalzahlung als Abfindung**

Ab 2024 haben Geschädigte die Möglichkeit, sich anstelle der monatlichen Entschädigungszahlungen eine Abfindung auszahlen zu lassen. Die Abfindung erfolgt jeweils für fünf Jahre und beträgt das 60-fache der monatlichen Entschädigung. Hierdurch wird ihnen die Möglichkeit eröffnet, die finanziellen Entschädigungen flexibler für persönliche Belange einzusetzen, was ihnen mehr Handlungsfreiheit verschafft.

#### → **Weitere Erhöhung der Waisenrenten**

Die Waisenrenten werden ab Januar 2024 nochmals deutlich erhöht von derzeit 213 Euro auf 390 Euro für Halbweisen und von derzeit 373 Euro auf 610 Euro für Vollweisen.

#### → **Erhöhung der monatlichen Entschädigungszahlungen für Witwen und Witwer sowie die Möglichkeit einer Abfindung**

Witwen und Witwer erhalten derzeit monatlich eine Grundrente in Höhe von 488 Euro. Ab 2024 erhalten sie deutlich höhere Entschädigungszahlungen in Höhe von 1.055 Euro monatlich. Zudem können sie künftig anstelle der monatlichen Entschädigungszahlung eine einmalige Abfindung in Höhe von 126.600 Euro wählen.

#### → **Erweiterung des Gewaltbegriffs auf psychische Gewalt**

Durch eine Erweiterung des Gewaltbegriffs im SGB XIV finden künftig auch gesundheitliche Schädigungen, die auf psychische Gewalt zurückzuführen sind, Berücksichtigung. Anders als bisher wird damit nicht mehr eine gewisse „Körperlichkeit“ bei einer Gewalttat vorausgesetzt. Opfer von psychischen Gewalttaten, wie etwa Taten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, der Nachstellung oder der räuberischen Erpressung, können damit künftig ebenfalls Leistungen der Sozialen Entschädigung erhalten.

→ **Kausalität bei psychischen Gesundheitsstörungen**

Das neue SGB XIV sieht eine Beweiserleichterung bei der Kausalitätsprüfung bei psychischen Gesundheitsstörungen vor. Oftmals mussten Betroffene mit psychischen Gesundheitsstörungen in der Vergangenheit erfahren, wie schwer es sein kann, psychische Störungen als Folge einer Gewalttat anerkannt zu bekommen.

→ **Gesetzlich verankerter Anspruch auch für sogenannte Schockschadensopfer**

Ein wesentliches Anliegen des Bundesopferbeauftragten war, dass künftig auch sogenannte Schockschadensopfer im Gesetz als Opfer von Gewalttaten anerkannt werden. Sogenannte Schockschadensopfer haben eine gesundheitliche Schädigung dadurch erlitten, dass sie eine Gewalttat miterlebt oder ein Opfer aufgefunden haben. Der Bundesopferbeauftragte hat sich dafür eingesetzt, dass auch sie im Gesetz als Opfer von Gewalttaten anerkannt werden, auch wenn sich der Angriff nicht gegen sie selbst gerichtet hat, und auch dann, wenn sie keine enge emotionale Beziehung zu dem eigentlichen Opfer haben. Der Entwurf für das neue Entschädigungsrecht hatte zunächst eine solche enge Beziehung zwischen dem Schockschadensopfer und dem eigentlichen Opfer der Gewalttat vorgesehen.

Hier konnte der Bundesopferbeauftragte vor allem auf die Erfahrungen der Betroffenen des Terroranschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz zurückgreifen. Gerade durch persönliche Gespräche mit einigen von ihnen konnte er sich ein Bild von den gravierenden Auswirkungen auf die gesundheitliche Situation durch das Miterleben eines Terroranschlags machen. Dies gilt auch dann, wenn Betroffene selbst nicht im Zentrum des Angriffs standen, nicht körperlich verletzt wurden und auch keine ihnen nahestehende Person getötet oder schwer verletzt wurde.

Schockschadensopfer können zudem Personen sein, die eine gesundheitliche Schädigung erlitten haben durch die Überbringung der Nachricht vom Tode oder der schwerwiegenden Verletzung einer Person, zu der eine enge emotionale Beziehung besteht.

→ **Leistungen des Fallmanagements**

Als weitere sogenannte Schnelle Hilfe gibt es ab Januar 2024 eine für Betroffene sehr hilfreiche Leistung: die Leistungen des Fallmanagements. Berechtigte können künftig durch eine Fallmanagerin oder einen Fallmanager durch das Antrags- und Leistungsverfahren begleitet werden. Dies umfasst insbesondere die Ermittlung des möglichen Hilfebedarfs, Hinweise auf in Betracht kommende Sozialleistungen, Begleitung – auch bei eventuellen Ansprüchen gegen andere Träger von Sozialleistungen – sowie Unterstützung bei der Antragstellung.

Die Erfahrungen des Bundesopferbeauftragten mit den Betroffenen der Anschläge auf dem Berliner Breitscheidplatz, in Halle (Saale) und Landsberg sowie in Hanau haben gezeigt, wie wichtig die Benennung einer zentralen Ansprechperson für die Betroffenen ist. Das komplexe Zusammenspiel der einzelnen Entschädigungsmöglichkeiten ist oft schwer zu überblicken. Dafür ist oftmals Unterstützung notwendig. Viele Betroffene haben ausdrücklich den Wunsch geäußert, eine Person an ihre Seite gestellt zu bekommen, die sie durch die Verfahren des Entschädigungsrechts führt. Der Bundesopferbeauftragte hat viele Fallkonferenzen mit Betroffenen und Leistungsträgern ausgerichtet, um Sachverhalte und Zuständigkeiten näher zu beleuchten und Fragen und Probleme zu klären. Die Fallmanagerin beziehungsweise der Fallmanager wird daher gerade für Betroffene eine wichtige Unterstützung sein, um ihnen bei eventuellen Ansprüchen nach dem SGB XIV und gegen andere Sozialleistungsträger zu helfen.

→ **Erweiterung der Leistungen der Krankenbehandlung, insbesondere des Umfangs der psychotherapeutischen Leistungen**

Leistungen der Krankenbehandlung richten sich auch künftig grundsätzlich nach den Vorschriften für die gesetzlichen Krankenkassen nach dem Fünften Buch Sozialgesetzbuch (SGB V). Der Bundesopferbeauftragte hatte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens gefordert, dass Leistungen der Heilbehandlung und der Rehabilitation, zumindest für Terroropfer nach den Standards der gesetzlichen Unfallversicherung erbracht werden. Der in der Unfallversicherung geltende Leistungsmaßstab sieht vor, dass die Rehabilitation mit allen geeigneten Mitteln zu erbringen ist (§ 1 SGB VII), während für die Heilmittelbehandlung in der gesetzlichen Krankenversicherung die Leistungen nur ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich (§ 12 SGB V) sein müssen. Der Bundesopferbeauftragte hat mehrere Vorschläge für die Umsetzung des Leistungsstandards „mit allen geeigneten Mitteln“ für die Heilbehandlung und Rehabilitation von Terroropfern unterbreitet (→ *Anhang*). Die Vorschläge fanden allerdings keine Berücksichtigung.

Immerhin sieht das SGB XIV ergänzende Leistungen zum SGB V vor, vor allem im Bereich der psychotherapeutischen Behandlungen. Diese im SGB XIV vorgesehenen besonderen psychotherapeutischen Leistungen gehen dabei über das Leistungsspektrum der gesetzlichen Krankenversicherung hinaus. So wird das Behandlungsangebot um alternative Therapieformen erweitert. Möglich ist dann auch neben der analytischen, der tiefenpsychologisch fundierten, der systemischen und der Verhaltenstherapie die Inanspruchnahme beispielsweise von

Verfahren der humanistischen Psychotherapie wie der Gestalttherapie. Auch ist eine Anhebung der Anzahl der Therapiestunden und der Behandlungsfrequenz möglich. Erleichtert wird auch die Inanspruchnahme einer Behandlung durch qualifizierte Therapeutinnen und Therapeuten, die nicht an der vertragsärztlichen Versorgung teilnehmen. Neben Behandlungen durch Psychologische Psychotherapeutinnen und -therapeuten ohne Kassenzulassung können beispielsweise auch Behandlungen durch Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker für Psychotherapie anerkannt werden. Die ergänzenden Leistungen bedeuten eine entscheidende Verbesserung durch deutlich umfassendere Behandlungsmöglichkeiten. Sie können dazu beitragen, dass mehr Menschen frühzeitig Zugang zu einer Therapie erhalten.

## 2.2 Bündelung der Nebenklagevertretung

Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Strafverfahrens vom 10. Dezember 2019<sup>13</sup> wurde mit § 397b Strafprozessordnung (StPO) die „Gemeinschaftliche Nebenklagevertretung“ ausdrücklich geregelt. Demgemäß kann das Gericht mehreren Nebenklägerinnen und Nebenklägern einen gemeinsamen Rechtsanwalt als Beistand bestellen oder beordnen, wenn die Interessen gleich gelagert sind.

Das Recht auf Beordnung einer Rechtsanwältin oder eines Rechtsanwalts auf Staatskosten im Strafverfahren ist ein für die Verletzten wesentliches Recht im Strafverfahren und eine der wichtigsten Errungenschaften der Opferschutzgesetzgebung.

Opferschutz im Strafverfahren war nicht selbstverständlich, sondern hat sich über die Jahre entwickelt und als ein wesentliches Element des Strafverfahrens etabliert. Mit dem 1. Opferschutzgesetz vom 18. Dezember 1986 hat der Opferschutz im Strafverfahren Einzug gehalten. Damals wurde die Nebenklage, die bis dahin an die Privatklage gekoppelt war, neu strukturiert. Seither haben Betroffene bestimmter schwerer Straftaten die Möglichkeit, sich als Nebenklägerin oder Nebenkläger am Strafprozess zu beteiligen.

Damit Betroffene dieses Recht unabhängig von ihrer finanziellen Situation auch ausüben können, hat man mit dem Zeugenschutzgesetz vom 30. April 1998 die Beiordnung einer Rechtsanwältin oder eines Rechtsanwalts auf Staatskosten eingeführt. Die für die Beiordnung vorgesehenen zunächst sehr engen Voraussetzungen wurden über die Jahre erweitert.

Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Strafverfahrens vom 10. Dezember 2019 wird in § 397b StPO in bestimmten Fällen bei gleichgelagerten Interessen mehrerer Nebenklägerinnen und Nebenkläger eine Möglichkeit der Bündelung der Nebenklage durch das Gericht vorgesehen. Dies wird vom Gesetzgeber damit begründet, dass der Anspruch, jeweils durch eigene Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte vertreten zu werden, bei einer Vielzahl von Nebenklägerinnen und Nebenklägern die effektive Durchführung der Hauptverhandlung erheblich erschweren könne.

Der Bundesopferbeauftragte wurde zum Gesetzgebungsverfahren beteiligt. In seiner Stellungnahme vom 8. Oktober 2019 (→ *Anhang*) hat er deutlich auf die Interessen der Opfer von Straftaten und die Wichtigkeit der für die Betroffenen „kostenfreien Nebenklage“ hingewiesen. Um die der Nebenklage zustehenden Rechte im Strafverfahren aktiv wahrnehmen zu können, bedarf es einer Rechtsanwältin oder eines Rechtsanwalts. Gerade bei schweren Straftaten wie terroristischen oder extremistischen Anschlägen sollte gewährleistet sein, dass die Wahrnehmung der Rechte durch einen von den Betroffenen selbst gewählten Rechtsbeistand ihres Vertrauens möglich ist. Zwar können hier wegen der großen Anzahl möglicher Nebenklägervertreterinnen und Nebenklagevertreter Herausforderungen an den Strafprozess bestehen. Dennoch dürften dadurch die Rechte der Betroffenen nicht unbillig eingeschränkt werden. Der Bundesopferbeauftragte warnte deshalb davor, dass die für die Beiordnung eines gemeinsamen Rechtsbeistands erforderlichen, gleichgelagerten Interessen der Nebenklägerinnen und Nebenkläger reflexartig allein wegen eines Interesses an einer angemessenen Bestrafung des Täters erfolgen. Er kritisierte zudem die zu diesem Zeitpunkt bestehende, uneinheitliche Auslegung des Begriffes der „gleichgelagerten Interessen“.

Nach dem neu eingeführten § 397b Absatz 1 Satz 2 StPO gilt die widerlegbare Vermutung, dass dann, wenn zwischen mehreren Nebenklägerinnen oder Nebenklägern ein familiäres Verhältnis besteht, diese gleichgelagerte Interessen verfolgen. Der Bundesopferbeauftragte mahnte an, dass die Hürden für die Widerlegung der Vermutung gleichgelagerter Interessen nicht dazu führen dürften, dass Betroffene durch die Offenlegung intimster Details des persönlichen und familiären Lebens zusätzlich belastet werden.

Insgesamt machte der Bundesopferbeauftragte deutlich, dass die geplante Bündelung der Nebenklage einen nicht unerheblichen Einschnitt in die Wahrnehmung prozessualer Rechte durch Nebenklägerinnen und Nebenkläger darstellt.

Der Bundesopferbeauftragte wies zudem darauf hin, dass die Beiordnung eines Anwalts auf Staatskosten auch für das sogenannte Adhäsionsverfahren sinnvoll sein könnte. Durch das Adhäsionsverfahren können zivilrechtliche Ansprüche wie Schadensersatzansprüche aus der Straftat, die eine Betroffene oder ein Betroffener gegen die Täterin oder den Täter haben könnte, direkt im Strafprozess geltend gemacht werden. Dadurch wird Betroffenen ein weiteres, gegebenenfalls langandauerndes und finanziell belastendes Verfahren erspart. Zwar besteht im Adhäsionsverfahren die Möglichkeit, Prozesskostenhilfe nach denselben Regeln wie in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten zu erhalten. Aus Sicht des Bundesopferbeauftragten wäre es allerdings eine wesentliche Verbesserung, wenn Nebenklägerinnen und Nebenkläger unabhängig von Einkommen und Vermögen auch für die Verfolgung ihrer zivilrechtlichen Ansprüche im Adhäsionsverfahren ein Rechtsbeistand auf Staatskosten zur Seite gestellt würde.

Wie wichtig das Instrument der Nebenklage ist, hat der Strafprozess gegen den Attentäter von Halle (Saale) und Landsberg gezeigt, an dem 41 Nebenklägerinnen und Nebenkläger und 22 Nebenklagevertreterinnen und Nebenklagevertreter teilgenommen haben.

### 2.3 Definition des Verletzten in der Strafprozessordnung

Mit der Einführung des § 373b StPO durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Strafprozessordnung und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juni 2021<sup>14</sup> wird der Begriff des Verletzten erstmals in der Strafprozessordnung definiert. Gleichzeitig wird ausdrücklich geregelt, welche Personen den Verletzten gleichgestellt sind. Dies sind bestimmte nahestehende Personen von Getöteten, hierzu zählen neben Ehegattinnen und Ehegatten, Verwandten gerader Linie sowie Geschwistern und Unterhaltsberechtigten von Getöteten auch Lebensgefährtinnen und Lebensgefährten, die in einem gemeinsamen Haushalt mit dem Getöteten gelebt haben.

Der Bundesopferbeauftragte wurde zum Gesetzgebungsverfahren beteiligt. In seiner Stellungnahme (→ *Anhang*) begrüßte er die klarstellende Regelung. Denn diese Klarstellung sorgt für mehr Rechtssicherheit und stärkt dadurch die Rechte der Betroffenen von Anschlägen und anderen schweren Gewaltverbrechen, da sich an diese Definition wesentliche Rechte im Strafverfahren knüpfen. Mit der Neuregelung wird ausdrücklich klargestellt, dass alle Verletzten, zu denen jetzt ausdrücklich Hinterbliebene gehören, die gleichen Rechte auf Information, Unterstützung und auch Hilfe bei der Verständigung haben.

Mit der Definition des Verletzten ist darüber hinaus eine weitere entscheidende Klarstellung verbunden: Angehörigen eines durch eine rechtswidrige Tat Getöteten im Sinne des § 395 Absatz 2 Nummer 1 StPO kann eine psychosoziale Prozessbegleitung beigeordnet werden, wenn die besondere Schutzbedürftigkeit dies erfordert. Auch wenn dies bei Einführung der psychosozialen Prozessbegleitung von Anfang an intendiert und durch den Verweis

in § 406g Absatz 3 Satz 2 StPO auf § 397a Absatz 1 Nr. 2 StPO aus Sicht des Gesetzgebers eigentlich ausreichend deutlich gemacht war, so gab es doch anderslautende gerichtliche Entscheidungen, die am Willen des Gesetzgebers und an den Bedürfnissen von Betroffenen vorbeigingen. Die nunmehr ausdrückliche Gleichstellung mit den Verletzten und die damit einhergehende Klarstellung, dass auch Angehörigen ein Ermessensanspruch auf psychosoziale Prozessbegleitung zusteht, ist daher ein weiterer wichtiger Schritt. Wie wichtig eine psychosoziale Prozessbegleitung gerade für Betroffene sein kann, hat sich bereits in den Strafverfahren gezeigt, die der Bundesopferbeauftragte begleitet hat.

#### **2.4 Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes gegen sogenannte Feindeslisten**

Mit dem Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes gegen sogenannte Feindeslisten vom 24. Juni 2021<sup>15</sup> wird das Verbreiten von Feindeslisten als „Gefährdendes Verbreiten personenbezogener Daten“ unter Strafe gestellt (§ 126a StGB). Strafbar macht sich dabei, wer personenbezogene Daten einer anderen Person öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten eines Inhalts (§ 11 Absatz 3 StGB) in einer Art und Weise verbreitet, die geeignet und nach den Umständen dazu bestimmt ist, diese Person oder eine ihr nahestehende Person der Gefahr eines gegen sie gerichteten Verbrechens, einer Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder gegen eine Sache von bedeutendem Wert auszusetzen. Die Strafandrohung umfasst eine Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren (wenn die verbreiteten personenbezogenen Daten nicht öffentlich zugänglich sind, sogar von bis zu drei Jahren) oder Geldstrafe. Der

Straftatbestand umfasst etwa auch das Verbreiten per WhatsApp oder in Internetforen.

Das Gesetz ist eine Reaktion auf das Bekanntwerden sogenannter Feindeslisten, auf denen persönliche Daten von Politikerinnen und Politikern, Journalistinnen und Journalisten sowie engagierten Bürgerinnen und Bürgern aufgeführt wurden. „Feindeslisten“ werden oftmals mit dem Ziel verfasst, die Betroffenen einzuschüchtern und in der Bevölkerung ein Gefühl der Unsicherheit zu schüren. Es handelt sich um Sammlungen von Daten, vor allem Adressdaten, aber auch Informationen über persönliche Umstände oder Fotos von Personen, die veröffentlicht und zum Teil mit ausdrücklichen oder subtilen Drohungen verbunden werden. Dass Einschüchterungsversuche, wie eine Person könne „ja mal Besuch bekommen“ oder „gegen so jemanden müsse man mal etwas unternehmen“, furchtbare Auswirkungen haben können, hat der Fall Lübcke auf die schlimmste Weise gezeigt. Am 2. Juni 2019 wurde der Kasseler Regierungspräsident Dr. Walter Lübcke auf der Terrasse seines Hauses ermordet. Auch sein Name stand auf einer sogenannten Feindesliste.

In seiner Stellungnahme vom 22. Februar 2021 (→ *Anhang*) zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung hat der Bundesopferbeauftragte das Vorhaben begrüßt und seine Unterstützung ausgesprochen. Er hat dabei auf seinen Austausch mit Betroffenen, insbesondere mit betroffenen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern, hingewiesen, die eindrücklich geschildert haben, welche Auswirkungen die Nennung auf einer „Feindesliste“ auf das private und berufliche Leben haben kann. Der Bundesopferbeauftragte führt weiter in seiner Stellungnahme aus, dass es in einer demokratischen und freiheitlichen Gesellschaft essenziell sei, dagegen einzutreten, dass eine kleine Gruppe von Menschen versuche, ein

15 BGBl. I 2021 S. 4250.

Klima von Angst und Hass zu verbreiten, um ein aus ihrer Sicht unerwünschtes gesellschaftliches und politisches Engagement einzuschränken.

### 3. BESSERE RECHTS DURCHSETZUNG: FACHANWALTSCHAFT FÜR OPFERRECHTE

Der Bundesopferbeauftragte hat sich für die Einführung eines Fachanwalts für Opferrechte eingesetzt und sich dazu an die Bundesrechtsanwaltskammer gewandt. Die Fachanwaltschaft sollte insbesondere die Bereiche Strafrecht, Sozialrecht und Zivilrecht umfassen. Derzeit gibt es in Deutschland eine Vielzahl unterschiedlicher Fachanwaltsbezeichnungen. Die Einführung eines neuen Fachanwalts obliegt der Satzungsversammlung der Bundesrechtsanwaltskammer.

Die Einführung des Fachanwalts für Opferrechte wird bereits seit etwa zehn Jahren immer wieder diskutiert und gefordert. Die Justizministerien der Länder und auch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz haben sich in den vergangenen Jahren für die Einführung eines Fachanwalts für Opferrechte ausgesprochen. Bislang hat sich in der Satzungsversammlung der Bundesrechtsanwaltskammer jedoch noch nicht die erforderliche Mehrheit für eine Einführung gefunden.

Gerade die Vielzahl der bereits eingeführten Fachanwaltsbezeichnungen sowie die immer komplexer werdenden rechtlichen Fallkonstellationen zeigen, dass die Spezialisierung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in konkreten Materien für eine kompetente Beratung der Mandantinnen und Mandanten von entscheidender Bedeutung ist.

Das zeigen vor allem auch die Erfahrungen mit den Betroffenen terroristischer und extremistischer Anschläge wie dem Anschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz und der Anschläge in Halle (Saale) und

Landsberg, Hanau und Dresden. Für die optimale juristische Beratung von Betroffenen solcher Straftaten, sind Fachkenntnisse insbesondere in den Bereichen Strafrecht und Strafprozessrecht sowie im Sozial- und Zivilrecht erforderlich. Gerade im Sozialrecht geht es um sehr komplexe Fragestellungen, etwa beim Zusammenspiel des Opferentschädigungsgesetzes mit dem Recht der gesetzlichen Unfallversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung. Ab 2024 wird das neue SGB XIV in Kraft treten, das viele Neuerungen mit sich bringt. Hinzu kommen nach terroristischen oder extremistischen Taten Sonderleistungen des Staates, die Härteleistungen. Sofern ein Kraftfahrzeug als Waffe eingesetzt wurde, bestehen auch Ansprüche gegenüber der Verkehrsofopferhilfe e.V. beziehungsweise der Kfz-Haftpflichtversicherung. Hinzu kommen die zivilrechtlichen Ansprüche gegenüber der Täterin beziehungsweise dem Täter. Derzeit bleibt Betroffenen oft nichts anderes übrig, als sich an mehrere Fachanwältinnen beziehungsweise Fachanwälte zu wenden, wenn sie sichergehen wollen, dass hier die umfassende Expertise in all diesen Bereichen vorhanden ist. Dies ist aber Betroffenen in einer Ausnahme-situation, in der sie oftmals auch traumatisiert sind, schwer zuzumuten.

Im Rahmen vieler Gespräche mit den Betroffenen, unter anderem in Fallkonferenzen, die der Bundesopferbeauftragte mit Betroffenen und den zuständigen Leistungsträgern abgehalten hat, ist deutlich geworden, wie wichtig eine Beratung durch eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt sein kann. Viele Betroffene sind auch anwaltlich vertreten, wenn es zu einem Strafprozess kommt. Das ist wichtig und richtig, um die prozessualen Rechte auch wahrnehmen zu können. Allerdings hat sich gezeigt, dass Fachkenntnisse im Straf(prozess)recht in vielen Fällen nicht mit der Fachkenntnis im Sozialrecht einhergehen. Betroffene schwerer Gewalttaten, insbesondere von terroristischen oder extremistischen Taten, rechtlich gut zu unterstützen und ihnen die Sicherheit zu geben,

durch eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt umfassend und kompetent beraten zu werden, wäre ein wichtiger Schritt zu mehr Opferschutz.

#### 4. KABINETTAUSSCHUSS ZUR BEKÄMPFUNG VON RECHTS- EXTREMISMUS UND RASSISMUS

Als Reaktion auf die zunehmende rechtsextremistische Bedrohung, die sich in den schrecklichen Anschlägen von Halle (Saale) und Landsberg sowie in Hanau niedergeschlagen hat, hat das Kabinett im März 2020 entschieden, einen Kabinettausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus einzusetzen. Der Kabinettausschuss sollte die Umsetzung des am 30. Oktober 2019 beschlossenen Maßnahmenpakets gegen Rechtsextremismus und Hasskriminalität begleiten und darüber hinaus weitere Maßnahmen zur effektiven Prävention und Bekämpfung von Rechtsextremismus, Rassismus, Antisemitismus und weiteren Phänomenen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit entwickeln.

Der Bundesopferbeauftragte hat die Arbeit des Kabinettausschusses eng begleitet und in Sitzungen über die Situation der Betroffenen der Anschläge in Halle (Saale) und Landsberg und in Hanau berichtet, unter anderem auch in der öffentlichen Anhörung von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft im September 2020. Am 25. November 2020 hat der Kabinettausschuss schließlich einen 89 Punkte umfassenden Maßnahmenkatalog vorgelegt, der sodann vom Kabinett am 2. Dezember 2020 beschlossen wurde.

Der Bundesopferbeauftragte hat sich im Rahmen der Beratungen zu dem Maßnahmenkatalog insbesondere dafür eingesetzt, weitere Maßnahmen zur besseren Unterstützung von Betroffenen vorzusehen, so etwa die Einführung von Unterstützungsleistungen für wirtschaftliche Schäden (→ *Abschnitt*

„Unterstützungsleistungen für materielle Schäden“). Zugleich hat er erfolgreich dafür geworben, dass auch die Arbeit der vielen opferschützenden Akteure stärker gewürdigt und gezielt gestärkt wird, insbesondere auch finanziell. Es gibt viele Initiativen und Organisationen, die sich wie in Halle (Saale) und Hanau vor Ort um die Betroffenen von Anschlägen kümmern. Dieses Engagement soll nun im Rahmen des Maßnahmenkatalogs deutlich stärker unterstützt, zusammengeführt und deutschlandweit vernetzt werden. Hierzu soll die Arbeit der professionellen Opferberatungsstellen und anderen opferschützenden Akteure gemeinsam mit den Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder gestärkt und bekannter gemacht werden und die Betreuung der Betroffenen verbessert werden.

#### Info

#### AUSZUG AUS DEM MAßNAHMENKATALOG (NUMMER 39):

##### Stärkung Opferunterstützung/Opferschutz:

- Errichtung einer zentralen Opferschutzplattform für Opfer von Straftaten
- Ausweitung der Härteleistungen für Opfer terroristischer Straftaten und extremistischer Übergriffe auf materielle Schäden
- Ausweitung der Tätigkeit des Opferbeauftragten im Hinblick auf die Förderung der Vernetzung und des Informationsaustausches der opferschützenden Akteure; Fachtagungen und Austausch von „Best Practice“ mit den Opferberatungsstellen und den Landesopferbeauftragten

Zur Umsetzung der Nummer 39 des Maßnahmenkatalogs hat der Bundesopferbeauftragte eine Reihe von Maßnahmen umgesetzt:

→ **Fachtag „Opferschutz und rechte Gewalt“**

Am 7. Oktober 2021 fand der Fachtag „Opferschutz und rechte Gewalt“ in Berlin statt. Die Veranstaltung war aufgrund der Hygienevorgaben mit rund 90 Teilnehmerinnen und Teilnehmern ausgebucht. Zahlreiche Opferhilfeeinrichtungen sowie Opfer(schutz)beauftragte und zentrale Anlaufstellen der Länder ebenso wie Vertreterinnen und Vertreter der Landesdemokratiezentren und weitere Vertreterinnen und Vertreter aus dem Bereich des Opferschutzes nahmen an der Veranstaltung teil und konnten sich persönlich austauschen und untereinander vernetzen. In sechs Workshops wurden verschiedene Themen aus den Bereichen Opferschutz und rechte Gewalt diskutiert: „Bedrohte Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker“, „Rechte Gewalt und Trauma“, „Wem gebührt unser Mitleid? Geschichte der Opfer terroristischer Gewalt“, „Strafverfolgung: Zentralstelle Hasskriminalität aus Berlin“, „Wie sieht plattformgerechte Social Media Kommunikation aus – und was bringt sie?“ und „Prävention und Deradikalisierung“. Die Podiumsdiskussion stand unter der Überschrift „Opfer rechter Gewalt in der öffentlichen Berichterstattung“. Neben dem Bundesopferbeauftragten diskutierten drei Expertinnen und Experten aus den Bereichen Journalismus, Psychologie und Opferhilfe unter anderem, wie gute Medienarbeit aus Sicht der Betroffenen aussehen kann und welche Rolle die öffentliche Berichterstattung für die

Bewältigung des Geschehens durch den Einzelnen haben kann. In einem eingespielten Podcast berichtete ein Zeitzeuge des rechtsextremen Anschlags auf das Münchener Oktoberfest im Jahr 1980, was ihm widerfahren ist und wie er die Berichterstattung empfunden hat. Das Interview wurde auch auf der Homepage des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz veröffentlicht.<sup>16</sup>

→ **Erweiterung der Opferschutzplattform**

Zudem wurde die Opferschutzplattform [www.hilfe-info.de](http://www.hilfe-info.de) im Oktober 2021 um Inhalte speziell für Opfer rechtsextremer beziehungsweise rassistischer Taten ergänzt, damit diese Betroffenen schneller Informationen zu Hilfsangeboten finden, die für sie passen.

→ **Zweitägiger virtueller Studienbesuch (Study Visit)**

Im Rahmen der Umsetzung des Maßnahmenkatalogs wurde Anfang September 2021 gemeinsam mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein virtueller, zweitägiger Study Visit durchgeführt. Die Veranstaltung richtete sich an Personen aus staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen aus verschiedenen Ländern mit Expertise im Bereich der Unterstützung Betroffener von Hasskriminalität. Ziel war es, den Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus bis zu 41 Staaten<sup>17</sup> die deutsche Opferunterstützung vorzustellen, insbesondere im Hinblick auf Betroffene von Hasskriminalität.

<sup>16</sup> Das Programm zur Veranstaltung sowie der Podcast sind abrufbar unter [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/1007\\_VA\\_Opferschutz.html?nn=6765808](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/1007_VA_Opferschutz.html?nn=6765808).

<sup>17</sup> Die Veranstaltung fand im Rahmen des Projekts „Enhancing Stakeholder Awareness and Resources for Hate Crime Victim Support (EStAR)“ statt. Hierbei handelt es sich um ein von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und dem Auswärtigen Amt gefördertes Projekt, das dem Austausch von Best Practices und der Entwicklung neuer Strategien für die Unterstützung von Opfern von Hasskriminalität dient. Deutschland ist durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vertreten.

→ **Kommunikation**

Im Bereich Kommunikation wurde eine Social-Media-Strategie entwickelt, um Betroffene, Bürgerinnen und Bürger sowie journalistische Multiplikatoren in und außerhalb von Krisenfällen schnell mit Informationen und Statements zu versorgen. Hierzu wurde im ersten Halbjahr 2021 eine einheitliche Gestaltung für den Twitter-Account des Bundesopferbeauftragten entwickelt und ein erstes grafisches Erklärvideo zum Thema „Was ist eine Härteleistung?“ erstellt. Diese Strategie soll weiterentwickelt und themenspezifisch ausgebaut werden.

## 5. **OPFERBELANGE IM ERMITTLUNGSVERFAHREN**

Nach dem Anschlag in Hanau wurde die Arbeit der Polizeibehörden von den Betroffenen stark kritisiert, insbesondere aufgrund der Vorgänge in der Tatnacht selbst (→ *Abschnitt „Anschlag in Hanau am 19. Februar 2020“*).

Viele Betroffene haben dem Bundesopferbeauftragten auch berichtet, dass sie nicht ausreichend informiert wurden und den Eindruck hatten, dass die Polizistinnen und Polizisten mit der Situation vor Ort überfordert waren. Manche klagten auch über mangelnde Sensibilität im Umgang mit ihnen, etwa bei der Überbringung der Todesnachricht oder der Übergabe persönlicher Gegenstände. Als sehr belastend wurde empfunden, dass Familien teilweise stundenlang nichts über den Verbleib ihrer Familienmitglieder wussten und dass die Verfahren (etwa Beschlagnahme der Leichen und Obduktion) nicht transparent erläutert wurden.

Der Bundesopferbeauftragte hat die Kritik der Betroffenen aufgenommen und sich darüber mit dem Generalbundesanwalt und dem Präsidenten des Bundeskriminalamts persönlich ausgetauscht.

Aber auch mit anderen zuständigen Stellen – dem Bundesjustizministerium, dem Bundesinnenministerium sowie den Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder – wurden die vorgebrachten persönlichen Anliegen und Kritikpunkte erörtert, um daraus Lehren für die Zukunft zu ziehen. Zudem wird der Bundesopferbeauftragte auf der nächsten Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 1. Dezember bis 3. Dezember 2021 über die Situation der Betroffenen und ihre Anliegen berichten.

### 5.1 **Freigabe von Leichen und Asservaten**

Bereits nach dem Anschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz wurde die zügige Freigabe von Leichen zur Bestattung thematisiert. Auch nach dem Anschlag in Hanau traten hierbei viele Herausforderungen auf. Verstorbene müssen zunächst eindeutig identifiziert werden, bevor ihre Leichen freigegeben werden. Zudem ist durch die Staatsanwaltschaft zu prüfen, ob eine Leichenschau oder eine Leichenöffnung erforderlich ist. Dieser Prozess kann einige Tage dauern und mit religiösen Vorgaben, wonach die Getöteten möglichst rasch bestattet werden müssen, in Konflikt geraten. In diesem Zusammenhang hat sich die gute Zusammenarbeit der Opferstaatsanwältinnen und Opferstaatsanwälte mit dem Bundesopferbeauftragten bewährt. Der Bundesopferbeauftragte, der mit den Hinterbliebenen des Anschlags in Hanau in Kontakt stand, konnte die Dringlichkeit direkt an die Bundesanwaltschaft vermitteln, umgekehrt konnte er Informationen der Bundesanwaltschaft an die Betroffenen weitergeben und somit die Kommunikation zwischen Hinterbliebenen und Bundesanwaltschaft begleiten. Durch die Vermittlung des Bundesopferbeauftragten erhielten die Betroffenen Sicherheit, dass ihre Anliegen wahr- und ernstgenommen werden und dass sich jemand um ihre Bedarfe kümmert.

In einigen Gesprächen mit Betroffenen war auch die Freigabe von asservierten persönlichen Gegenständen Thema. Auch hierzu hat sich der Bundesopferbeauftragte mit der Bundesanwaltschaft in Verbindung gesetzt, um die Bedürfnisse der Betroffenen zu vermitteln.

## 5.2 Obduktion

Für Hinterbliebene sehr belastend ist das Verfahren der Obduktion. Häufig ist es für Betroffene schwer nachzuvollziehen, warum eine Obduktion notwendig ist und warum das auch gegen ihren erklärten Willen möglich ist. Nach dem Anschlag in Hanau kam hinzu, dass Angaben im Obduktionsbericht zum Teil nicht nachvollziehbar oder sogar fehlerhaft waren und der Leichnam bei Freigabe in einem für die Hinterbliebenen nicht akzeptablen Zustand war.

Es hat sich gezeigt, dass es wichtig ist, den Betroffenen die gesetzlichen Vorgaben gut zu erklären. So ist eine Obduktion gemäß § 87 Absatz 4 StPO vom Gericht und bei Gefährdung des Untersuchungserfolgs durch Verzögerung von der Staatsanwaltschaft anzuordnen. Die Angehörigen sind, wenn möglich, vor der Leichenöffnung zu hören; ihnen steht aber kein Widerspruchsrecht zu.

Mit der Durchführung der Obduktion sind in aller Regel die Gerichtsärztinnen und Gerichtsärzte befasst. Sie unterstehen nicht der Staatsanwaltschaft, sondern arbeiten in eigener Zuständigkeit nach eigenen berufs- und standesrechtlichen Regelungen. In gerichtlichen Verfahren haben sie den Status eines Sachverständigen. Die Dienstaufsicht steht in gerichtsärztlichen Angelegenheiten dem Sozialministerium im Einvernehmen mit dem Justizministerium des Landes sowie, wenn die Ärztin oder der Arzt in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Land steht, im Benehmen mit der obersten Dienstbehörde zu.

Vorschriften über das gerichtsärztliche Verfahren erlässt das jeweilige Sozialministerium im Einvernehmen mit dem Justizministerium des Landes.

Der Bundesopferbeauftragte hat die Kritikpunkte der Betroffenen in zahlreichen Gesprächen erfahren und aufgenommen. Er hat sich dazu mit der Bundesjustizministerin, dem Generalbundesanwalt und dem Präsidenten des Bundeskriminalamts ausgetauscht. In einem Fachgespräch mit den Opfer(schutz)-beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder hat er diese gebeten, ihre Landesjustizverwaltungen und Landessozialministerien im Hinblick auf die Bedürfnisse der Hinterbliebenen zu sensibilisieren. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat zudem im Rahmen der derzeitigen Überarbeitung der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) vorgeschlagen, Nummer 33 RiStBV, die sich mit den Voraussetzungen der Leichenschau und der Leichenöffnung befasst, zu ergänzen, um bundesweite Standards bei der Sensibilisierung der Ermittlungsbehörden zu schaffen und um dem Totensorgerecht der Angehörigen angemessen Rechnung zu tragen.

## 5.3 Polizeiausbildung

Die Akutphase nach einem Anschlag ist eine Herausforderung für die Polizistinnen und Polizisten. Aber vor allem die Betroffenen sind in einer Ausnahmesituation, die viel Einfühlungsvermögen und Sensibilität erfordert. Hinzu kommt, dass das Handeln der Polizistinnen und Polizisten, die den ersten Kontakt zu unmittelbar Betroffenen haben, auch entscheidend für das Sicherheitsgefühl und das Vertrauen der Betroffenen in die Ermittlungsarbeit ist. Viele Hinterbliebene haben den Umgang mit ihnen in dieser Phase als sehr belastend empfunden und sich mehr Sensibilität gewünscht.

Der Angriff auf die Synagoge in Halle (Saale), der am höchsten jüdischen Feiertag stattfand, hat die in der Synagoge befindlichen Betroffenen schwer getroffen. Viele Betroffene haben kritisiert, dass die im Einsatz tätigen Polizistinnen und Polizisten nicht über den jüdischen Feiertag und die damit zusammenhängenden Riten informiert waren.

Deshalb ist es wichtig, dass Polizistinnen und Polizisten in interkultureller Kompetenz gut geschult sind, um darauf vorbereitet zu sein, Betroffene jedweder Religion und Kultur in Ausnahmesituationen professionell und sensibel zu betreuen.

Der Bundesopferbeauftragte hat die Kritik der Betroffenen der Anschläge in Halle (Saale) und Landsberg sowie in Hanau zum Anlass genommen, gegenüber dem Bundesinnenminister anzuregen, in Gesprächskreisen mit den Ländern dafür zu werben, dass die Opferbelange stärker in die Aus- und Fortbildung der Polizei auf Länderebene aufgenommen und auch die interkulturellen Kompetenzen gestärkt werden. Zudem hat er sich mit dem Generalbundesanwalt und dem Präsidenten des Bundeskriminalamts über das Thema Fortbildung ausgetauscht.

Auch der Bundesopferbeauftragte und seine Geschäftsstelle haben an Fortbildungen zu interkultureller Kommunikation und interkulturellen Aspekten bei psychischen Traumatisierungen und bei Trauer teilgenommen. Die Bundesanwaltschaft hat ebenfalls einen Workshop zur interkulturellen Kompetenz initiiert, an dem Opferstaatsanwältinnen und Opferstaatsanwälte, das Team der Geschäftsstelle des Bundesopferbeauftragten und das Bundeskriminalamt teilgenommen haben.

**VI**

**VERBESSERUNGEN  
FÜR DIE ZUKUNFT**

Im Bereich des Opferschutzes wurde in den vergangenen Jahren bereits viel erreicht. Dennoch zeigen die Erfahrungen, dass weiterhin Verbesserungsbedarf besteht, um die Situation von Betroffenen von terroristischen und extremistischen Anschlägen zu erleichtern. Der Bundesopferbeauftragte macht hierzu folgende Vorschläge:

## **1. VERBESSERUNG DER VERSORGUNG VON BETROFFENEN: PRAKTISCH, MEDIZINISCH UND PSYCHOSOZIAL**

### **1.1 Finanzierung von Opferhilfeeinrichtungen langfristig sicherstellen**

Wie bereits zuvor (*u. a. Kasten auf S. 20*) dargestellt, sind die Opferhilfeeinrichtungen wesentliche Partner des Bundesopferbeauftragten in der Opferbetreuung. Nach einem Anschlag leisten die Opferhilfeeinrichtungen schnelle und wohnortnahe Hilfe für Betroffene, und dies nicht nur in den Tagen und Wochen nach der Tat, sondern langfristig. Viele Opferhilfeeinrichtungen finanzieren sich durch öffentliche Zuwendungen, die allerdings meist eine begrenzte Laufzeit haben. Opferhilfeeinrichtungen benötigen mehr langfristige finanzielle Planungssicherheit. Nur so kann die wohnortnahe Betreuung der Betroffenen dauerhaft sichergestellt werden. Gleiches gilt für die Dachverbände, zu denen sich Opferhilfeeinrichtungen zusammengeschlossen haben, da diese zum Erfahrungs- und Wissensaustausch zwischen den Opferhilfeeinrichtungen beitragen und die Interessen von Betroffenen im politischen Prozess bündeln und vertreten. Es sollten daher zeitnah Maßnahmen ergriffen werden, um Opferhilfeeinrichtungen in Zukunft langfristig besser finanziell zu unterstützen.

### **1.2 Angleichung des Sozialen Entschädigungsrechts an die Standards der gesetzlichen Unfallversicherung**

Die Verfahren der gesetzlichen Unfallversicherung sind für die Betroffenen deutlich einfacher als die, die im Opferentschädigungsrecht vorgesehen sind. Zum einen gilt der Amtsermittlungsgrundsatz, mit der Folge, dass die jeweils zuständige Unfallkasse auf die Betroffenen zugeht. In Ausnahmesituationen, wie nach terroristischen oder extremistischen Anschlägen, ist dieser proaktive Ansatz für die Betroffenen eine Erleichterung. Zum anderen erfolgen die Leistungen „mit allen geeigneten“ Mitteln. Dies ist im Bereich der medizinischen und psychologischen Versorgung für die Betroffenen sehr vorteilhaft, da umfassende Maßnahmen wie etwa Reha-Maßnahmen in einem deutlich umfassenderen Angebot erfolgen können als über das Opferentschädigungsrecht. Vor diesem Hintergrund hatte sich der Bundesopferbeauftragte bereits im Rahmen der Reform des Sozialen Entschädigungsrechts dafür ausgesprochen, dass die Opferentschädigung über die Unfallkassen erfolgen soll.

Im Rahmen der Umsetzung des neuen SGB XIV sollte daher bei der Organisation des Fallmanagements darauf geachtet werden, dass dieses wie bei der gesetzlichen Unfallversicherung ausgestaltet wird. Zudem sollte geprüft werden, wie der proaktive Ansatz auch bei den Versorgungsämtern umgesetzt werden kann.

### 1.3 Gewährleistung der mittelfristigen psychosozialen Betreuung und der psychotherapeutischen Versorgung von Betroffenen

Um die mittel- und langfristige psychosoziale und psychotherapeutische Versorgung Betroffener sicherzustellen, werden zuverlässige Strukturen und vor allem ausreichende Behandlungskapazitäten – flächendeckend – benötigt. Gerade Letzteres ist notwendig, damit auch im Fall von Anschlägen mit vielen Betroffenen diese zeitnah fachgerecht versorgt werden können. Das Risiko, in Folge eines Anschlags eine psychische Störung zu entwickeln, ist nach terroristischen oder extremistischen Anschlägen im Vergleich zu anderen, nicht durch Menschen verursachten Ereignissen, erhöht. Deshalb ist es wichtig, die psychosoziale Versorgung bereits frühzeitig und zugleich langfristig anzulegen. Daher sollten Strukturen geschaffen und Netzwerke aufgebaut werden, damit im Falle eines Anschlags unmittelbar gehandelt werden kann.

Als sehr hilfreich hat sich nach dem Anschlag in Hanau die Einrichtung einer psychosozialen Koordinierungsstelle auf kommunaler Ebene erwiesen. Deren Aufgabe war es, die psychosozialen Angebote zu bündeln und die Betroffenen bedarfsgerecht an Traumaambulanzen oder anderweitige psychotherapeutische Angebote zu vermitteln. (→ Kapitel „Anschlag in Hanau am 19. Februar 2020“). Auch nach künftigen Anschlägen sollte eine solche psychosoziale Koordinierungsstelle auf kommunaler Ebene eingerichtet werden, die Netzwerke dazu sollten vorher aufgebaut werden.

Weiterhin sollte das Angebot an Traumaambulanzen ausgebaut werden. Seit 2021 haben Betroffene einer Straftat zwar einen Anspruch auf Behandlung in einer Traumaambulanz (→ Kasten auf S. 28). Dieses Angebot in Anspruch nehmen zu können, setzt jedoch voraus, dass Betroffene in räumlicher Nähe

zu einer Traumaambulanz wohnen. Insbesondere in Flächenländern sind Traumaambulanzen überwiegend in großen Städten angesiedelt. Es werden deshalb flexible Konzepte benötigt, um auch in Regionen, die bislang über keine Traumaambulanzen verfügen, entsprechende professionelle Angebote machen zu können.

Der Ausbau von Traumaambulanzen ist aber nur ein Baustein. Traumaambulanzen bieten psychologische Frühinterventionen an. Müssen Menschen aber weiterhin psychologisch behandelt werden, ist es notwendig, dass sie zeitnah spezialisierte psychotherapeutische Behandlungsangebote im ambulanten und stationären Setting erhalten können. Monate- oder sogar jahrelange Wartezeiten erhöhen die Gefahr einer Chronifizierung. Durch die Coronapandemie hat sich die Nachfrage nach Psychotherapie erhöht, wodurch Wartezeiten zugenommen haben. Dies darf nicht zu Lasten von Betroffenen von terroristischen oder extremistischen Anschlägen gehen. Daher sollte dafür Sorge getragen werden, dass ausreichend spezialisierte Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten zur Verfügung stehen.

## 2. VERBESSERUNG IM BEREICH DER OPFERENTSCHÄDIGUNG

### 2.1 Einrichtung von Opferfonds in allen Ländern

Für Betroffene von terroristischen oder extremistischen Taten gibt es vor allem über die Härteleistungen oder das Opferentschädigungsgesetz finanzielle Hilfen. Es hat sich aber gezeigt, dass die Bedürfnisse von Betroffenen schwerer Gewalttaten sehr breitgefächert sind und weitere finanzielle Leistungen notwendig sein können. In fünf Ländern gibt es Opferfonds beziehungsweise Landesstiftungen, über die solche weiteren finanziellen

Unterstützungsmöglichkeiten bestehen (→ *Abschnitt „Opferfonds der Länder“*). In Hessen ist ein Opferfonds in Planung.

Es sollten in allen Ländern gleichermaßen solche Stiftungen beziehungsweise Fonds eingerichtet werden, damit alle Betroffene weitere finanzielle Unterstützung auf Landesebene erhalten können. Bedacht werden sollte dabei auch, dass terroristische oder extremistische Anschläge in der Regel bundeslandübergreifend sind. Daher kann es dazu kommen, dass in den einzelnen Ländern verschiedene Unterstützungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Diese Unterschiede sind für die Betroffenen nur schwer verständlich.

## **2.2 Verbesserungen der Stellung von Betroffenen von schweren Gewalttaten bei Zahlungsunfähigkeit der Täterin oder des Täters**

Die Messerattacke in Würzburg am 25. Juni 2021 hat deutlich werden lassen, dass die Motivation der Täterin oder des Täters weitreichende Auswirkungen auf die finanzielle Unterstützung der Betroffenen haben kann.

Betroffenen von terroristischen und extremistischen Taten stehen Härteleistungen zu, die sehr zügig ausgezahlt werden können. Härteleistungen kommen aber nur in Betracht, wenn die Tat mit hoher Wahrscheinlichkeit terroristisch oder extremistisch motiviert ist. Dies war bei der Messerattacke in Würzburg am 25. Juni 2021 nach den vorliegenden Erkenntnissen nicht der Fall.

Betroffenen von Gewalttaten stehen zwar einzelfallabhängig zivilrechtliche Ansprüche, wie die Ansprüche auf Schmerzensgeld und Hinterbliebenengeld, zu. Allerdings lassen sich diese bei einer Mittellosigkeit der Täterin oder des Täters nicht realisieren.

Das Hinterbliebenengeld einerseits und die Härteleistungen andererseits sind zwei Fälle, die es zu unterscheiden gilt: Bei dem Hinterbliebenengeld handelt es sich um einen zivilrechtlichen immateriellen Schadensersatzanspruch der Hinterbliebenen gegen die Täterin beziehungsweise den Täter. Bei den Härteleistungen für Opfer terroristischer oder extremistischer Straftaten dagegen handelt es sich um Haushaltsmittel, die der Deutsche Bundestag jährlich zweckgebunden zur Verfügung stellt (→ *Abschnitt „Härteleistungen für Opfer terroristischer Straftaten und extremistischer Taten“*).

Die Härteleistungen für die Verletzten und Hinterbliebenen beinhalten Entschädigungen für die selbst erlittenen Verletzungen oder das bei Tötung eines Angehörigen selbst erlittene Leid. Für solche Schäden kann auch zivilrechtlicher Schadensersatz in Gestalt des Schmerzensgeldes oder Hinterbliebenengeldes geltend gemacht werden. Aus diesem Grund lässt sich das Bundesamt für Justiz auch die Ansprüche gegen die Täterin oder den Täter in Höhe der ausgezahlten Härteleistung abtreten und nimmt hier Regress. Der Staat tritt hier sozusagen in Vorleistung und trägt das Risiko des Ausfalls.

Auch in vielen Fällen von Verletzungen und Tötungen ohne terroristischen oder extremistischen Hintergrund stehen Betroffene oft vor dem Problem, dass ihnen zwar Schmerzensgeld oder Hinterbliebenengeld zusteht, dieser Anspruch aber faktisch mangels Zahlungsfähigkeit der Täterin oder des Täters nicht durchsetzbar ist. Zwar haben Betroffene von Gewalttaten Ansprüche auf Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz; diese beinhalten aber weder Entschädigungen für die selbst erlittenen Verletzungen (Schmerzensgelder) noch für das bei Tötung eines Angehörigen selbst erlittene Leid (Hinterbliebenengeld).

Um für die Betroffenen das Risiko der Zahlungsunfähigkeit abzumildern, hat sich der Bundesopferbeauftragte bereits in seinen Stellungnahmen zur Reform des Sozialen Entschädigungsrechts (→ *Anhang*) dafür eingesetzt, gesetzliche Regelungen für eine pauschale Entschädigung des bei einer Tötung eines nahen Angehörigen erlittenen Leids vorzusehen. Die Messerattacke in Würzburg zeigt, dass diese Forderung dringender ist denn je. Es sollte daher darüber nachgedacht werden, welche Möglichkeiten es geben kann, dass Betroffene ihre zivilrechtlichen Ansprüche auf Schmerzensgeld oder Hinterbliebenengeld auch realisieren können. Denkbar wäre etwa, dass hier der Staat in Vorleistung tritt und anschließend bei der Täterin oder dem Täter Regress nimmt. Damit könnte auch Betroffenen von Straftaten, bei denen die Tatmotivation nur schwer oder vielleicht sogar gar nicht geklärt werden kann, ebenfalls finanziell besser geholfen werden.

### **3. VERBESSERUNG IM UMGANG MIT BETROFFENEN**

#### **3.1 Aufklärung und Transparenz im Ermittlungsverfahren**

Die Aufklärung des Tatgeschehens ist für Betroffene von zentraler Bedeutung. Das haben die vielen Gespräche des Bundesopferbeauftragten deutlich gezeigt. Die umfassenden Ermittlungen nach dem Anschlag in Hanau, die trotz des Todes des Täters vorgenommen wurden, sind daher sehr zu begrüßen. Ebenfalls positiv hervorzuheben ist das Angebot der Ermittlungsbehörden für ein persönliches Gespräch, in dem Betroffene Fragen stellen können. Diese Angebote sollten Betroffene, insbesondere terroristischer oder extremistischer Anschlägen, grundsätzlich erhalten.

#### **3.2 Sensibilisierung aller Ermittlungsbehörden für Belange von Betroffenen von Straftaten**

Terroristische oder extremistische Anschläge sind Ausnahmesituationen, vorrangig natürlich für die Betroffenen. Sie sind aber auch Ausnahmesituationen für die Polizistinnen und Polizisten, die an den Tatort gerufen werden.

In vielen Gesprächen, unter anderem mit dem Bundespräsidenten, dem Bundesinnenminister und dem Bundesopferbeauftragten am 23. September 2020, haben Angehörige des Anschlags in Hanau berichtet, wie sie die Nacht vom 19. Februar 2020 durchleben mussten. Einige Betroffene hatten den Eindruck, dass die vor Ort eingesetzten Polizistinnen und Polizisten mit der Situation überfordert waren. Einige Betroffene haben mangelnde Sensibilität im Umgang mit ihnen kritisiert und empfanden die Verfahren der Beschlagnahme und Obduktion der Leichen als sehr belastend und unverständlich. Besonders schmerzlich war für viele Betroffene, dass möglicherweise lebensrettende Notrufe ins Leere liefen. Diese Versäumnisse müssen konsequent aufgearbeitet werden. Der Bundesopferbeauftragte begrüßt daher, dass sich ein Untersuchungsausschuss des Hessischen Landtags genau diesen Fragen widmet.

Auch Betroffene des Anschlags auf die Jüdische Synagoge in Halle (Saale) am 9. Oktober 2019 berichteten in Gesprächen von überforderten Polizistinnen und Polizisten und geringer Sensibilität im Umgang. Betroffene hätten sich mehr Rücksicht auf kulturelle und religiöse Besonderheiten gewünscht.

Gerade das Handeln der Polizistinnen und Polizisten, die den ersten Kontakt zu unmittelbar Betroffenen haben, ist aber entscheidend. Die Betroffenen stehen dann noch unter dem direkten Eindruck der Tat, sind psychisch oder emotional verletzt und hilfebedürftig. Der Eindruck, der bei den Erstkontakten durch Polizistinnen und Polizisten vermittelt wird, prägt

dann oftmals entscheidend das weitere Vertrauen in die Sicherheitskräfte. Deshalb ist es wichtig, dass die Polizeiausbildung sie darauf vorbereitet, Betroffene professionell und sensibel zu betreuen zu können. Der Opferschutz ist zwar bereits in vielen Ausbildungen Bestandteil. Allerdings muss der Opferschutz eine deutlich zentralere Rolle im Rahmen der Aus- und Fortbildung einnehmen. Sinnvoll wäre zudem ein länderübergreifender Austausch zu den Best Practices der Ausbildung mit dem Ziel, einheitliche Standards erreichen zu können. In einigen Ländern gibt es bereits gute Beispiele, wie Polizistinnen und Polizisten im Bereich Opferschutz geschult und fortgebildet werden können. In diesem Rahmen sollten auch Schulungen zur interkulturellen Kompetenz erfolgen.

### 3.3 Qualitätsoffensive in den Versorgungsämtern

Für die Durchführung des Opferentschädigungsrechts sind die Länder zuständig, dort in der Regel die Versorgungsämtler. Die Verfahren sind für die Betroffenen zum Teil sehr belastend. Als positiv wurde es immer empfunden, wenn Betroffene persönliche Ansprechpersonen hatten, die die Verfahren gut erklären konnten und mit der gebotenen Empathie und Sensibilität den Betroffenen gegenübergetreten sind. Allerdings hängt dies stark vom Engagement der einzelnen Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters ab. Die im SGB XIV grundsätzlich vorgesehenen Fallmanagerinnen und Fallmanager wird es erst ab 2024 geben.

In vielen Gesprächen mit Betroffenen wurden vor allem die langen Verfahrensdauern und die Begutachtungsprozesse kritisiert. Die lange Begutachtungsdauer ist für Betroffene, die gerade bei terroristischen oder extremistischen Anschlägen kurzfristige und unbürokratische Hilfe benötigen,

eine erhebliche Belastung, da sie ihre finanziellen Bedarfe anderweitig decken oder erhebliche Einschränkungen in Kauf nehmen müssen.

Kritisch ist die Sachlage auch dann, wenn Verfahren deshalb andauern, weil die Versorgungsämtler die Bearbeitung der Verfahren zurückstellen mit der generellen Begründung, dass das Strafverfahren abgewartet werden müsse, obwohl der tätliche Angriff selbst unzweifelhaft feststeht (etwa gezielte Tötung). Es ist schlichtweg nicht vermittelbar, Betroffene bis auf die Zeit nach dem Urteilsspruch zu vertrösten, wenn es um Leistungen etwa für Hinterbliebene geht, zum Beispiel um Zahlungen an Witwen beziehungsweise Witwer oder an (Halb)Waisen. Zudem wird dies weder von der Rechtsprechung noch der Verwaltungspraxis gefordert, wie das Rundschreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Tatsachenermittlung und Beweiswürdigung nach dem Opferentschädigungsgesetz (→ *Anhang*) sowie ein Urteil des Bundessozialgerichts von 1991<sup>18</sup> zeigen. Es wird daher vorgeschlagen, dass eigenständig geprüft werden soll, ob die Prüfung der Ansprüche tatsächlich zurückgestellt werden muss.

Ebenfalls problematisch kann es sein, dass durch das Wohnortprinzip nach einem Anschlag mehrere Versorgungsämtler zuständig sein können, die die Sachverhalte unterschiedlich bewerten und daher zu unterschiedlichen Entscheidungen kommen. So kann es sein, dass in einem Land gegebenenfalls notwendige Dolmetscherkosten in der Traumaambulanz übernommen werden, während in einem anderen Land eine solche Praxis unbekannt ist – mit der Folge, dass Betroffenen, die auf kurzfristige fremdsprachige Therapieangebote angewiesen sind, diese verwehrt werden. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung, die nicht vermittelbar ist.

18 Urteil des Bundessozialgerichts vom 24.04.1991, Az. 9a /9 RVg 1/89.

Die Verfahren bei den Versorgungsämtern sollten daher insgesamt einer Prüfung unterzogen werden, um Optimierungen auf den Weg zu bringen. Ein Kulturwandel in den Behörden ist notwendig, um die Verfahren im Sinne der Betroffenen zügiger und verständlicher zu gestalten:

- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten im Umgang mit traumatisierten Betroffenen geschult werden. Zudem sollten sie Angebote der Selbstfürsorge erhalten, da der Umgang mit schwer traumatisierten Personen auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Versorgungsämter sehr belastend sein kann.
- Begutachtungsprozesse müssen verbessert werden. So sollte geprüft werden, ob nicht insbesondere bei Betroffenen, bei denen regelmäßig eine Gesundheitsschädigung von mehr als sechs Monaten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, eine Begutachtung vor Ablauf der Sechs-Monats-Frist des § 30 Absatz 1 Satz 3 Bundesversorgungsgesetz (BVG) eingeleitet werden kann. Auf die Auswahl der Gutachterinnen und Gutachter sollte geachtet werden. Auch sollte geprüft werden, ob bei einer überwiegen- den Wahrscheinlichkeit, dass eine Grundrente zu gewähren ist, diese vorläufig gewährt wird.
- Die Einführung des Fallmanagements ist zwar erst verpflichtend ab 2024 im SGB XIV vorgesehen. Die Versorgungsämter sollten aber prüfen, ob nicht für besondere Fälle wie terroristische oder extremistische Anschläge bereits jetzt freiwillig Fallmanagerinnen oder Fallmanager eingesetzt werden können, die die Betroffenen bei ihrem Gang durch das soziale Entschädi- gungsrecht unterstützen und die sich mit den Fallmanagerinnen und Fallmanagern koordinieren, die in anderen Versorgungsämtern Be- troffene desselben Anschlags betreuen. Zudem sollten sich Versorgungsämter, die Betroffene

von terroristischen oder extremistischen An- schlägen betreuen, regelmäßig untereinander vernetzen, um Erfahrungen und Best Practices auszutauschen und um eine einheitliche Ver- waltungspraxis für Betroffene derselben Straf- tat sicherzustellen.

## 4. VERBESSERUNG DER ZENTRALEN OPFERSCHUTZSTRUKTUREN

### 4.1 Ausweitung des Mandats der oder des Bundesopferbeauftragten auf extremistische Straftaten größeren Ausmaßes und terroristische Anschläge im Ausland

Das Mandat des Bundesopferbeauftragten ist auf terroristische Straftaten im Inland beschränkt. Der Begriff „Terror“ ist gesetzlich nicht definiert. Die Fra- ge, wann eine terroristische oder extremistische Tat vorliegt, ist in der Praxis oftmals nicht eindeutig zu beantworten, es sei denn, die Täterin oder der Täter war Mitglied in einer terroristischen Vereinigung. Die Anschläge in Halle (Saale) und Landsberg sowie in Hanau haben aber eines deutlich gemacht: Diese Anschläge richteten sich gegen die freiheitliche und pluralistische Gesellschaft. Die Betroffenen wurden stellvertretend für den Staat oder eine bestimmte Personengruppe angegriffen. Daher ist es in beson- derer Weise Aufgabe des Staates, für eine gute und schnelle Unterstützung Sorge zu tragen. Das gilt gleichermaßen für terroristische wie für extremisti- sche Taten. Beide Anschläge hatten unter Beachtung ihres Ausmaßes eine staatsgefährdende Qualität von erheblichem Gewicht und griffen zudem die Schutz- güter des Gesamtstaats an. Die Bundesanwaltschaft hat daher die Ermittlungen übernommen. Daran anknüpfend hat sich der Bundesopferbeauftragte auch entschieden, in beiden Fällen tätig zu werden, unabhängig davon, ob die Tat letztlich eher als terro- ristisch oder extremistisch zu werten ist.

Dem sollte die künftige Benennung der oder des Bundesopferbeauftragten auch ausdrücklich Rechnung tragen und damit die bereits bestehende Wirklichkeit abbilden. Eine Bundesopferbeauftragte oder ein Bundesopferbeauftragter sollte daher auch für extremistische Taten zuständig sein, wenn diese in Art und Ausmaß einer terroristischen Tat vergleichbar sind.

Die Erfahrungen und Entwicklungen der letzten Jahre haben aber auch gezeigt, dass die Eingrenzung der Zuständigkeit auf das Inland nicht praktikabel ist. So haben sich Betroffene ausländischer Anschläge in der Vergangenheit auch ausdrücklich an den Bundesopferbeauftragten gewandt, weil dieser als politische Stimme aller Betroffenen von Terroranschlägen wahrgenommen wird, sei es im Inland oder im Ausland.

Zwar gibt es die Koordinierungsstelle Nachsorge, Opfer- und Angehörigenhilfe (NOAH), die deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, die im Ausland Opfer eines Terroranschlags geworden sind, unterstützt. Allerdings beschränkt sich das Hilfsangebot von NOAH auf das deutsche Hilfsystem. Bei terroristischen Anschlägen können aber auch Deutsche verletzt werden, die ihren Wohnsitz im Land des Anschlages haben und nicht nach Deutschland zurückkehren, wie dies bei dem Anschlag in Wien im November 2020 der Fall war. Für die Vermittlung von Hilfsangeboten vor Ort ist NOAH nicht zuständig.

Auch gibt es in fast allen Ländern Opfer(schutz)-beauftragte oder zentrale Anlaufstellen, die Opfer von Anschlägen unterstützen und dabei auch für Auslandstaten zuständig sind.

Hinzu kommt, dass sich auf europäischer und internationaler Ebene Netzwerke von zentralen Kontaktstellen zur Unterstützung von Terroropfern entwickeln, in denen der Bundesopferbeauftragte als zentrale Anlaufstelle für Deutschland vertreten ist. Aufgabe der zentralen Kontaktstellen ist es, die

Hilfen im jeweiligen Land zu vermitteln. Im Austausch mit diesen zentralen Kontaktstellen konnte der Bundesopferbeauftragte deutschen Betroffenen im Ausland bereits Hilfen vermitteln, zum Beispiel zur Unterstützung bei Strafverfahren im Ausland. So haben sich Betroffene des Terroranschlags im Bataclan in Paris im November 2015 Jahre später mit Fragen zum Strafverfahren in Frankreich an den Bundesopferbeauftragten gewandt. Der Bundesopferbeauftragte hat als zentrale Anlaufstelle in den europäischen Netzwerken Unterstützung vermitteln können.

Es wird daher vorgeschlagen, dass die oder der künftige Bundesopferbeauftragte zusätzlich auch für Betroffene terroristischer Anschläge im Ausland zuständig sein soll. Durch eine gute und enge Zusammenarbeit mit den bestehenden Strukturen wie NOAH soll sichergestellt werden, dass keine Parallelsysteme entstehen, sondern Betroffene die umfassende Unterstützung bekommen, die sie benötigen. Der Bundesopferbeauftragte soll hier vor allem als Lotse fungieren, der Betroffene an die verschiedenen Hilfsangebote vermittelt, wenn diese sich an ihn wenden.

#### **4.2 Bessere Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der oder des Bundesopferbeauftragten, insbesondere im Hinblick auf die personelle und finanzielle Ausstattung**

Der Bundesopferbeauftragte Prof. Dr. Edgar Franke war in der 19. Legislaturperiode zugleich Mitglied des Deutschen Bundestags. Die Anschläge und ihre Folgen haben gezeigt, dass es für die Betroffenen wichtig ist, eine zentrale Anlaufstelle zu haben, die sich in erster Linie auf die Unterstützung der Betroffenen, die Netzwerkarbeit und die Weitervermittlung der Anliegen der Betroffenen fokussieren kann. Hinzu kommt, dass die oder der Bundesopferbeauftragte dauerhafte Anlaufstelle für die Betroffenen bleibt. Das bedeutet, dass über die Jahre mehr und

mehr Personen hinzukommen, die zu unterstützen sind. Mit der Ausweitung des Mandats kämen zudem weitere Betroffenenengruppen dazu.

Es empfiehlt sich, auch in Zukunft ein Mitglied des Deutschen Bundestages für die Funktion zu ernennen, da die Stimme einer oder eines Abgeordneten ein besonderes Gewicht hat – sowohl im öffentlichen Diskurs als auch im Gesetzgebungsverfahren. Eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter kann auch im Parlament darauf hinwirken, dass die Perspektive von Betroffenen von terroristischen und extremistischen Anschlägen in wichtigen Gesetzgebungsverfahren angemessen berücksichtigt wird. Hinzu kommt, dass die oder der Abgeordnete aufgrund der in Artikel 38 Grundgesetz verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit an Weisungen nicht gebunden ist. Damit wird der unabhängigen Stellung einer oder eines Bundesopferbeauftragten besonderes Gewicht verliehen.

Allerdings sollte die Geschäftsstelle mit Blick auf den mittlerweile zu betreuenden Personenkreis und die Mandatserweiterung entsprechend personell ausgestattet werden. Zudem sollte gewährleistet werden, dass die oder der Bundesopferbeauftragte ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung hat, um seine Aufgaben ausüben zu können. Dem Bundesopferbeauftragten werden derzeit im Haushaltsartikel 0712 539 19 „Vermischte Verwaltungsausgaben“ in der Titelgruppe 01 „Beauftragter der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland“ in nicht ausreichendem Umfang Mittel zur Verfügung gestellt. Eine wichtige Aufgabe des Bundesopferbeauftragten ist die Netzwerkarbeit, damit Betroffene bestmöglich unterstützt werden können. Mit der Umsetzung der Maßnahmen, die der Kabinettsausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus vorsieht, kommen weitere Aufgaben auf künftige Bundesopferbeauftragte zu. Die oder der Bundesopferbeauftragte kann ihre beziehungsweise

seine unabhängige Tätigkeit nur dann sinnvoll ausfüllen, wenn sie oder er die notwendigen Mittel im Titelansatz zur Verfügung gestellt bekommt und nicht auf die Verstärkung der Mittel durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in der laufenden Haushaltsführung angewiesen ist. Daher sollte der Titelansatz der oder des Bundesopferbeauftragten deutlich aufgestockt werden.

### 4.3 Schaffung zentraler Opferschutzstrukturen in Brandenburg und im Saarland

Die Anschläge der vergangenen Jahre haben deutlich gemacht, wie wichtig zentrale Anlaufstellen auf Bundes- wie auf Landesebene sind. Die Anschläge haben aber auch gezeigt, dass sie meist bundeslandübergreifend sind oder sogar internationale Bezüge haben. In allen Fällen arbeitet der Bundesopferbeauftragte eng mit den Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen der Länder zusammen. Darüber hinaus finden regelmäßige Netzwerktreffen oder ein bilateraler Austausch statt.

Inzwischen gibt es 14 Opfer(schutz)beauftragte oder zentrale Anlaufstellen in den Ländern. Die Benennung einer zentralen Ansprechperson auch in den Ländern Brandenburg und im Saarland wäre von zentraler Bedeutung, um zu gewährleisten, dass im Fall eines Anschlags Betroffene gemeinsam mit dem Bundesopferbeauftragten gut unterstützt werden können. Der Bundesopferbeauftragte hat sich mit seinem Anliegen daher im Juni 2021 mit einem Schreiben an die jeweiligen Ministerpräsidenten gewandt und die Dringlichkeit der Einrichtung zentraler Strukturen verdeutlicht.

## 5. VERBESSERUNG DER RECHTSDURCHSETZUNG

### 5.1 Einführung einer Fachanwaltschaft für Opferrechte

Wie bereits dargestellt, ist es eine große Herausforderung für Betroffene, ihre Rechte zu kennen und diese auch durchzusetzen, sei es im Strafrecht, Sozialrecht oder Zivilrecht (→ *Abschnitt „Bessere Rechtsdurchsetzung: Fachanwaltschaft für Opferrechte“*). Denn die rechtlichen Fragestellungen, mit denen Betroffene von Anschlägen zu tun haben, sind sehr komplex. Daher sind sie oftmals auf professionelle Beratung angewiesen. Allerdings gibt es nur wenige Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die sich auf all diesen Rechtsgebieten gleichermaßen auskennen. Daher bleibt Betroffenen meist nichts anderes übrig, als sich an mehrere Fachanwältinnen beziehungsweise Fachanwälte zu wenden, was dem Einzelnen kaum zumutbar ist. Daher sollte die Satzungsversammlung der Bundesrechtsanwaltskammer eine Fachanwaltschaft für Opferrechte einführen, damit Betroffene künftig aus einer Hand die rechtliche Beratung und Unterstützung erhalten, die sie benötigen. Die für den Erhalt der Fachanwaltsbezeichnung erforderlichen Kenntnisse sollten insbesondere die Bereiche Strafrecht, Sozialrecht und Zivilrecht umfassen.

### 5.2 Umfassende Übernahme von Fahrtkosten für psychosoziale Prozessbegleitung

In Strafprozessen ist die psychosoziale Prozessbegleitung für Betroffene eine wichtige Unterstützung. Psychosoziale Prozessbegleitung soll Betroffenen vor, während und nach der Verhandlung zur Verfügung stehen. Daher sollte eine psychosoziale Prozessbegleitung möglichst am Wohnort der Betroffenen erfolgen. Findet allerdings der Strafprozess an einem anderen, weiter entfernten Ort statt, besteht das Problem, dass die derzeitige Vergütungsregelung, die Pauschalen vorsieht, welche alle Auslagen umfassen sollen, die höheren Reisekosten der Prozessbegleitung nicht ausreichend abdeckt. Das führt zu der unbefriedigenden Folge, dass eine Prozessbegleitung zur Hauptverhandlung, einem für die Betroffenen sehr belastenden Verfahrensteil, problematisch sein kann. Die Regelungen betreffend Vergütung und Auslagenersatz für die psychosoziale Prozessbegleitung sollten daher dringend ausgeweitet und insbesondere Regelungen für den Ersatz von Reisekosten vorgesehen werden.

**VII**

**ANHANG**



Beauftragter der Bundesregierung  
für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen  
von terroristischen Straftaten im Inland

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 11015 Berlin

Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales  
Wilhelmstraße 49  
10117 Berlin

HAUSANSCHRIFT Mohrenstraße 37, 10117 Berlin  
POSTANSCHRIFT 11015 Berlin

TEL +49 (30) 18 580 - 8050

FAX +49 (30) 18 580 - 9649

E-MAIL [opferbeauftragter@bmjv.bund.de](mailto:opferbeauftragter@bmjv.bund.de)

AKTENZEICHEN 4270/2-28 9/2018

DATUM Berlin, den 24. Januar 2019

**Professor Dr. Edgar Franke, MdB**

### **Reform des Sozialen Entschädigungsrechts**

#### **Hier: Stellungnahme zum am 26. November 2018 übersandten Entwurf**

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne möchte ich mich bei Ihnen auf diesem Weg für die bisherige konstruktive Zusammenarbeit und die Übersendung des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts bedanken.

Als Beauftragter der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland sehe ich in der anstehenden Reform des Sozialen Entschädigungsrechts eine große Möglichkeit, die Rechte von Opfern von Straftaten auf ein neues Niveau zu heben.

Mit dem vorgelegten Entwurf werden viele zentrale Forderungen aufgegriffen, die sich im Rahmen der politischen Diskussion gestellt haben und die auch von den Betroffenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz gefordert wurden. Positiv hervorheben möchte ich hier insbesondere die Regelungen zur Anhebung der Leistungen, die Einführung eines Fallmanagements und die Ausweitung der Angebote der Traumaambulanzen, die ich als außerordentlich gelungen erachte. Eine wichtige Erleichterung für die Betroffenen ist auch die Einführung einer Vermutensregelung zur Kausalität in § 5 Absatz 4 Satz 3 SGB XIV-E, die ich ebenfalls begrüße.

Ausdrücklich begrüße ich auch das vorgesehene erweiterte Leistungsspektrum im Bereich der psychotherapeutischen Leistungen, das über die Leistungen der gesetzlichen Kranken-

LIEFERANSCHRIFT Kronenstraße 41, 10117 Berlin

VERKEHRSANBINDUNG U-Bahnhof Hausvogteiplatz (U2)

SEITE 2 VON 8 kassen und der gesetzlichen Unfallversicherung hinausgeht. Die Erfahrungen mit den Betroffenen des Terroranschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz haben mir gezeigt, dass die Mehrzahl der Opfer und Hinterbliebenen, mit denen ich direkten oder indirekten Kontakt hatte, besonders unter den psychischen Auswirkungen der Tat leidet. Eine Psychotherapie ist für viele unerlässlich. Die Ausweitung des Behandlungsangebots über die anerkannten Richtlinienverfahren (analytische Psychotherapie, tiefenpsychologisch fundierte Psychotherapie, Verhaltenstherapie) hinaus, eine mögliche Anhebung der Anzahl der Therapiestunden sowie eine Behandlung durch Therapeutinnen und Therapeuten, die nicht an der vertragsärztlichen Versorgung teilnehmen, stellt einen bedeutenden Beitrag dazu dar, den Betroffenen zügig und ohne die oftmals monatelangen Wartezeiten Zugang zu einem Therapieplatz zu ermöglichen. Gerade angesichts der besonderen Belastungssituation, in der sich Opfer von Gewalttaten und auch Hinterbliebene befinden, sollten – wie vorgesehen – alle Möglichkeiten zur Besserung der psychischen Situation ausgeschöpft werden.

Dieses Leistungsspektrum sollte auch den Einsatzkräften eröffnet werden, die aber ansonsten im Regelfall über die gesetzliche Unfallversicherung gut abgesichert sind.

Zudem halte ich es für wichtig und richtig, dass wesentliche sozialrechtliche Prinzipien trotz tagespolitisch motivierter Bedenken aufrechterhalten worden sind. Hierfür möchte ich ausdrücklich danken.

Dennoch gibt es wichtige Punkte, die meines Erachtens weiter verbessert werden sollten:

#### **1. Entschädigungen für sogenannte Schockschadensopfer**

Ich rege dringend an, den Anwendungsbereich für Tatzeugen derart auszugestalten, dass er mit der gegenwärtigen Rechtslage in Einklang bleibt. Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts wurde der Anwendungsbereich des Opferentschädigungsgesetzes unter bestimmten Voraussetzungen auch für Tatzeugen eröffnet, sofern diese hierdurch selbst eine gesundheitliche Schädigung davon getragen haben. Unter den Opfern des Anschlags auf den Berliner Weihnachtsmarkt sind Menschen, die sich beispielsweise nicht unmittelbar im Gefahrenbereich des Tatfahrzeugs befanden, die jedoch noch immer sehr stark unter den Folgen des Miterlebens dieser schrecklichen Tat zu leiden haben. Für manche von Ihnen hat sich das tägliche Leben drastisch verändert, sie sind beispielsweise nicht mehr in der Lage, ihrer Arbeit nachzugehen und/oder können nicht mehr wie bisher an ihrem Familienleben teilnehmen und für ihre Kinder sorgen. Sie sind Opfer des Terroranschlags, auch wenn ihre gesundheitlichen Schädigungen nicht dadurch eingetreten sind, dass sich die Gewalttat gegen ihre Personen oder gegen eine Person, zu der sie eine enge emotionale Bezie-

SEITE 3 VON 8

hung hatten, richtete. Meines Erachtens darf es nicht dazu kommen, dass diesen Personen künftig nur die Schnellen Hilfen und keine Ansprüche auf Entschädigung mehr zustehen. Ich bitte daher, den geplanten Rückschritt hinter die gegenwärtige Rechtslage zu überdenken.

## **2. Heilbehandlung und Rehabilitation durch die gesetzliche Unfallversicherung**

Der WEISSE RING e. V. und andere Institutionen aus dem Bereich der Opferhilfe schlagen vor, dass die Heilbehandlung und Rehabilitation von Gewaltopfern künftig durch die gesetzliche Unfallversicherung vorgenommen werden. Diesen Vorschlag möchte ich unterstützen. Das Ziel muss sein, Menschen, die Opfer einer Gewalttat geworden sind, die bestmöglichen Heilbehandlungsmöglichkeiten bzw. Rehabilitationsmöglichkeiten zukommen zu lassen. Nach dem in der Unfallversicherung geltenden Leistungsmaßstab wird die Rehabilitation mit allen geeigneten Mitteln (§ 1 SGB VII) erbracht, während für die Heilmittelbehandlung in der gesetzlichen Krankenversicherung dagegen die Leistungen nur ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich (§ 12 SGB V) sein müssen. Aus diesem Grund könnte eine Integration des Opferschutzes in die gesetzliche Unfallversicherung in der Form umgesetzt werden, dass der Kreis der versicherten Personen der gesetzlichen Unfallversicherung vor allem um die Opfer von Terroranschlägen erweitert wird.

Dies wäre allerdings eine Strukturreform, die durchaus weitgehend wäre. Es ist erforderlich, die Rehabilitationsleistungen, das heißt, die „besondere Heilbehandlung“ einschließlich des Reha- und Teilhabemanagements, den Unfallversicherungsträgern zu übertragen. Diese betreiben bereits seit Jahren ein erfolgreiches Reha-Management, das dem im Referentenentwurf genannten Fallmanagement entspricht. Aus Sicht vieler Fachleute ist es im Hinblick auf die besondere Kompetenz und Erfahrung der Unfallversicherungsträger sinnvoll, nicht nur die Hilfsmittelversorgung, sondern den gesamten Rehabilitationsbereich auf diese zu überweisen. Hiermit könnte auch ein „Zuständigkeitswirrwarr“ verhindert und eine Versorgung aus einer Hand mit einem einheitlichen Leistungsmaßstab gewährleistet werden.

Selbst wenn man sich dieser Argumentation nicht in vollem Umfang anschließen kann, sollte man den Ländern zumindest die Möglichkeit einräumen, auch die Heilbehandlung und Rehabilitation an ihre Länder-Unfallkassen zu übertragen. Dann könnten die Bundesländer selbst darüber entscheiden, wie sie die Aufgabe erfüllen und ob eine isolierte Übertragung der Hilfsmittelversorgung unter Ausschluss der Rehabilitationsleistung für ihren Verwaltungsbereich praktikabel und sinnvoll erscheint.

SEITE 4 VON 8 **3. Regelung des Verhältnisses zur Verkehrsofferhilfe**

Weiterer Betrachtung bedarf meiner Einschätzung nach auch das Verhältnis zur Verkehrsofferhilfe (VOH), das bisher in § 21 SGB XIV-E geregelt ist. Diese Regelung umfasst nicht die Fallkonstellation, in denen ein Kfz als Waffe benutzt wird und die Ansprüche nicht von der VOH reguliert werden, etwa in Fällen, in denen ein gemietetes Fahrzeug vom Täter verwendet wird. In diesen Fällen wären, da die Halterhaftung weiter bestehen bleibt, die Kfz-Haftpflichtversicherer einstandspflichtig, mit der Folge, dass hier § 118 SGB XIV-E einschlägig wäre (vorrangige Einstandspflicht durch das SGB XIV mit Regressmöglichkeit gegenüber den Kfz-Haftpflichtversicherern). In Fällen wie dem Terroranschlag auf dem Breitscheidplatz, in dem ein geraubtes Fahrzeug verwendet wurde, wäre hingegen die VOH einstandspflichtig. Somit würden Schäden bei ansonsten gleicher Sachlage unterschiedlich reguliert werden. Zur Vermeidung einer solch unterschiedlichen Behandlung sollte eine einheitliche Regelung für beide Fallkonstellationen geschaffen werden, unabhängig von der Frage, welcher Träger einstandspflichtig ist.

Auch regelt § 21 SGB XIV-E derzeit, dass die VOH bei kongruenten Leistungen vorrangig einstandspflichtig ist. Hier besteht allerdings die Gefahr, dass, etwa bei einem terroristischen Anschlag größeren Ausmaßes, die Deckungssumme der VOH nicht ausreichend ist, um alle Ansprüche zu befriedigen. Dies hätte zur Folge, dass die vorrangig einstandspflichtige VOH erst abwarten würde, bis alle Ansprüche der Betroffenen angemeldet wurden. Würde die Deckungssumme nicht ausreichen, würde eine Quotierung der Ansprüche vorgenommen. Erst dann könnte die VOH leisten und ggf. kämen nach dieser Leistung weitere Leistungen nach dem SGB XIV in Betracht.

Dies würde dazu führen, dass Betroffene erhebliche Wartezeiten, möglicherweise von mehreren Jahren, in Kauf nehmen müssten, bevor sie beispielsweise die Bestattungskosten von der VOH erhalten würden. Solche Wartezeiten sind den Betroffenen, die nach einem terroristischen Ereignis auf schnelle Hilfe angewiesen sind, nicht vermittelbar. Gerade bei den Bestattungskosten sind die Betroffenen auf eine kurzfristige Leistungsgewährung angewiesen, insbesondere, wenn sich abzeichnet, dass eine Quotierung ihrer Ansprüche gegenüber der VOH erfolgen wird.

Aus meiner Sicht ist daher insgesamt, ob nun die VOH oder der Kfz-Haftpflichtversicherer leistungspflichtig ist, eine vorrangige Einstandspflicht durch das SGB XIV mit der Möglichkeit des Regresses sinnvoll. Dies führt einerseits zu einer Gleichbehandlung der Fallkonstellationen und andererseits dazu, dass die Betroffenen sicher sein können, dass kongruente Leistungen erbracht werden können, unabhängig

SEITE 5 VON 8

davon, ob die Deckungssumme der VOH ausreichend ist oder nicht. Auch die zuständigen Versorgungsämter könnten leisten, ohne prüfen zu müssen, ob nun kongruente Ansprüche gegenüber der VOH oder den Kfz-Haftpflichtversicherern bestehen. Auch für die Betroffenen wäre die Frage der Zuständigkeit wesentlich einfacher.

Vor diesem Hintergrund sollte § 21 SGB XIV-E gestrichen werden und die Regelung von § 118 SGB XIV-E etwa wie nachstehend erweitert werden:

**§ 118*****Ansprüche gegen Schadensersatzpflichtige***

(1) Haben Berechtigte gegen Dritte einen gesetzlichen Anspruch nach § 12 Pflichtversicherungsgesetz oder auf Schadensersatz, so geht dieser Anspruch auf den jeweils zuständigen Träger der Sozialen Entschädigung über. Der Anspruch auf Schadensersatz geht in dem Umfang über, in dem durch dieses Buch eine Pflicht zur Erbringung von Leistungen begründet wird.

Um sicherzustellen, dass ein solcher Rückgriff gegenüber der VOH nicht dazu führt, dass bei einem Anschlag mit einem Kfz größeren Ausmaßes Regressansprüche mit direkten Ansprüchen der Betroffenen konkurrieren, mit der Folge, dass die dortige Deckungssumme erreicht wird, sollte zudem geregelt werden, dass diese Regressansprüche gegenüber den direkten Ansprüchen der Betroffenen nachrangig sind.

**4. Dolmetscherleistungen, § 13 SGB XIV-E**

In § 13 SGB XIV-E sind Dolmetscherleistungen für Antragsstellerinnen und Antragsteller mit gewöhnlichem Aufenthalt von weniger als fünf Jahren im Inland geregelt. Damit sollen Personen, die der deutschen Sprache noch nicht mächtig sind, bei der Antragstellung in ihrer eigenen Sprache unterstützt werden. Diese Möglichkeit sollte aber auch nicht deutschsprachigen Betroffenen mit Wohnsitz im Ausland eröffnet werden. Für Betroffene aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, die in Deutschland Opfer einer Gewalttat werden, stehen zwar grundsätzlich die sogenannten nationalen Unterstützungsbehörden der jeweiligen Mitgliedsstaaten zur Verfügung. In der Praxis zeigt sich allerdings in vielen Fällen, dass die Betroffenen gleichwohl vor erhebliche Hindernisse gestellt werden und daher mitunter vor einer Antragsstellung zurückschrecken. Für Betroffene, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union sind, besteht keine Möglichkeit über eine Behörde ihres Staates einen Antrag in ihrer jeweiligen Landessprache zu stellen.

In der Betreuung der ausländischen Betroffenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz ist deutlich geworden, dass insbesondere die Antragstellung für Leistungen des Sozialen Entschädigungsrechts diese vor besondere Herausforderungen ge-

SEITE 6 VON 8

stellt hat. Viele Betroffene, sowohl aus dem EU-Ausland, als auch aus dem Nicht-EU-Ausland, haben ihre Anträge erst nach umfassender Unterstützung gestellt und hätten wohl ohne diese Unterstützung von einer Antragsstellung abgesehen.

Ich rege daher dringend an, zum Abbau der benannten Herausforderungen, eine Regelung für Betroffene aus dem Ausland, etwa wie nachstehend zu schaffen:

**§ 13 Übernahme der Leistungen für Dolmetscherinnen und Dolmetscher sowie Übersetzerinnen und Übersetzer**

(2) Bei berechtigten Ausländerinnen und Ausländern, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben, werden die notwendigen Aufwendungen für Dolmetscherinnen und Dolmetscher sowie Übersetzerinnen und Übersetzer von den Trägern der Sozialen Entschädigung getragen.

**5. Kostenfreie anwaltliche Erstberatung**

Opfer von Gewalt sind häufig mit einer Vielzahl rechtlicher Fragestellungen konfrontiert, die auch spezielle Kenntnisse des Sozialen Entschädigungsrechts erfordern. Ich halte es für sehr sinnvoll, dass Betroffene von Gewalttaten die Möglichkeit einer kostenlosen rechtlichen Erstberatung erhalten sollen. Ich bitte daher zu prüfen, ob eine solche Regelung im künftigen SGB XIV geschaffen werden könnte. Meiner Einschätzung nach würde sich die kostenfreie anwaltliche Erstberatung als weitere Form der Schnellen Hilfe gut in den dort bereits vorgesehenen Leistungskatalog einfügen.

**6 Wegfall der Versorgung der Eltern**

Soweit der vorliegende Entwurf eine Versorgung von Eltern von Betroffenen von Gewalttaten nicht vorsieht, ist dies nach meiner Einschätzung, die vom Opferbeauftragten der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, Herrn Detlef Placzek, geteilt wird, ein Rückschritt zur gegenwärtigen Gesetzeslage. Zwar mag diese Leistung nicht in vielen Fällen zur Anwendung kommen, mir ist aber aus der Betreuung der Betroffenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz eine Konstellation bekannt, in der solche Leistungen in Betracht kommen. Ein sachlicher Grund, diese Leistung künftig nicht mehr zu gewähren, ist mir nicht ersichtlich. Im Sinne der Betroffenen sehe ich auch keine Veranlassung, durch die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts bereits etablierte Leistungen wieder aus dem Leistungskatalog zu entfernen.

**7. Einkommensverlustausgleich**

Den mit dem vorlegten Entwurf eingeführten Einkommensverlustausgleich begrüße ich. Ich kann allerdings nicht nachvollziehen, wieso Beträge von weniger als 50 Euro

SEITE 7 VON 8

pro Monat nicht zur Auszahlung gelangen sollen. Hierdurch werden insbesondere Opfer von Gewalttaten, die vor der Tat über geringe Einkommen verfügten, unangemessen benachteiligt. Gerade diese Betroffenen sind häufig auf jede finanzielle Unterstützung angewiesen. Auch insoweit sehe ich keinen sachlichen Grund, gerade diesen Betroffenen den Einkommensverlustausgleich zu verwehren. Soweit verwaltungsökonomische Aspekte eine Rolle spielen sollten, wäre vielmehr überlegenswert, bei geringen Einkommen einen Mindestausgleich von 50 Euro pro Monat anzusetzen.

#### **8. Pauschalisiertes Hinterbliebenengeld**

Zudem möchte ich darauf hinweisen, dass durch die im Sommer 2018 erfolgte Verdreifachung der Härteleistungen für Hinterbliebene von Opfern terroristischer Straftaten und extremistischer Übergriffe ein Leistungsgefälle zu Hinterbliebenen von Opfern sonstiger Gewalttaten besteht. Dies wird mir gegenüber in Presseanfragen und Bürgereingaben auch regelmäßig kritisch angemerkt, weshalb ich weiterhin denke, dass es sich lohnt, in Erwägung zu ziehen, ob im Rahmen der Reform des Sozialen Entschädigungsrechts eine Regelung geschaffen werden könnte, die Betroffenen einen Anspruch auf Zahlung eines pauschalen Hinterbliebenengeldes in Anlehnung an § 844 Absatz 3 BGB (gegen Abtretung der Ansprüche gegen den Täter) gewährt.

#### **9. Anwendung auf vergangene Fälle**

Abschließend möchte ich anregen, hinsichtlich des zeitlichen Geltungsbereichs zu prüfen, ob eine Gewährung von Leistungen ab Inkrafttreten des SGB XIV auch für bereits vergangene Fälle, für die kein (umfassender) Anspruch auf Leistungen nach dem OEG bestand, in Betracht kommt. Hiervon könnten insbesondere Betroffene von Gewalttaten, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union sind und für deren Staat das Merkmal der Gegenseitigkeit nicht erfüllt ist, profitieren. Diese Personen haben bisher lediglich Leistungen in Form eines Härteausgleichs erhalten. Vor dem Hintergrund der erfolgten Öffnung des Sozialen Entschädigungsrechts für alle Opfer von Gewalttaten, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, erscheint es mir sachgerecht, auch diesen die Leistungen des SGB XIV zumindest für die Zukunft zu Gute kommen zu lassen.

Ich würde mich freuen, wenn die von mir genannten Vorschläge im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigt werden könnten.

SEITE 8 VON 8 Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ed. Kl.', is centered on the page.



Beauftragter der Bundesregierung  
für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen  
von terroristischen Straftaten im Inland

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 11015 Berlin

Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales  
Wilhelmstraße 49  
10117 Berlin

HAUSANSCHRIFT Mohrenstraße 37, 10117 Berlin  
POSTANSCHRIFT 11015 Berlin

TEL +49 (30) 18 580 - 8050

FAX +49 (30) 18 580 - 9649

E-MAIL [opferbeauftragter@bmjv.bund.de](mailto:opferbeauftragter@bmjv.bund.de)

AKTENZEICHEN 4270/2-28 9/2018

DATUM Berlin, den 5. Juni 2019

**Professor Dr. Edgar Franke, MdB**

### **Reform des Sozialen Entschädigungsrechts**

**Hier: Stellungnahme zu dem am 17. Mai und am 3. Juni 2019 übersandten Entwurf**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchte ich Ihnen für die Übersendung des überarbeiteten Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts danken.

Bezugnehmend auf meine Stellungnahme vom 24. Januar 2019 möchte ich - als Beauftragter der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland - nochmals unterstreichen, dass ich in der anstehenden Reform des Sozialen Entschädigungsrechts mit seiner Ausrichtung an den heutigen Bedarfen der Opfer von Gewalttaten, einschließlich der Opfer terroristischer Straftaten, eine große Möglichkeit sehe, die Rechte von Menschen, die einer Gewalttat ausgesetzt waren, auf ein neues, deutlich besseres Niveau zu heben.

So begrüße ich insbesondere die signifikant erhöhten Entschädigungszahlungen, in denen viele Leistungen aufgehen, die vormals unübersichtlich und kleinteilig geregelt waren. Auch die vorgesehene erleichterte Möglichkeit, Einmalzahlungen als Abfindung in Anspruch zu nehmen, gibt den Berechtigten mehr Autonomie und Handlungsfreiheit. Erneut positiv hervorheben möchte ich auch die Einführung der Schnellen Hilfen in Form von Leistungen in Traumaambulanzen und des Fallmanagements, das erweiterte Leistungsspektrum im Bereich der psychotherapeutischen Leistungen sowie die gesetzliche Verankerung einer Vermutensregelung zur Kausalität bei psychischen Gesundheitsstörungen in § 4 Absatz 5 SGB XIV-E.

LIEFERANSCHRIFT Kronenstraße 41, 10117 Berlin

VERKEHRSANBINDUNG U-Bahnhof Hausvogteiplatz (U2)

SEITE 2 VON 4

Meinen besonderen Dank möchte ich Ihnen dafür aussprechen, dass ganz wesentliche Punkte, die ich im Interesse der Opfer und Hinterbliebenen von Terroranschlägen vorgebracht habe, berücksichtigt wurden:

**1. Entschädigungen für sogenannte Schockschadensopfer**

Besonders die Erfahrungen nach dem Anschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz haben mir gezeigt, welche gesundheitlichen Schädigungen einzelne Tatzeugen davongetragen haben, auch wenn sie weder körperlich verletzt wurden noch eine Person zu Schaden gekommen ist, der sie emotional nahe standen. Umso wichtiger ist es, auch diesen Tatzeugen das gesamte Spektrum des Sozialen Entschädigungsrechts zu eröffnen. Ich begrüße es daher ausdrücklich, dass in § 14 Absatz 2 Satz 1 SGB XIV-E die Personen, die in Folge des Miterlebens der Tat gesundheitliche Schädigung erlitten haben, den Opfern von Gewalttaten gleichgestellt werden.

**2. Regelung des Verhältnisses zur Verkehrsofferhilfe**

Sehr erfreulich ist zudem die nunmehr vorgesehene vorrangige Einstandspflicht nach § 18 SGB XIV-E mit anschließender Regressmöglichkeit für die Fälle, in denen eine Gewalttat durch den Gebrauch eines KFZ verübt wurde. Dies führt zu einer Gleichbehandlung, unabhängig davon, ob etwa Ansprüche nach § 12 Pflichtversicherungsgesetz gegen den Entschädigungsfonds oder nach § 115 Versicherungsvertragsgesetz gegen den KFZ-Haftpflichtversicherer denkbar sind. Die Betroffenen können sicher sein, dass kongruente Leistungen erbracht werden können, unabhängig davon, ob beispielsweise die Deckungssumme des Entschädigungsfonds ausreichend ist oder nicht. Die Regelung schafft auch Rechtsklarheit, sowohl für die Betroffenen als auch für die Träger der Sozialen Entschädigung, da alle Leistungen nach dem neuen SGB XIV erbracht werden und somit nicht vorab geprüft werden muss, ob deckungsgleiche Ansprüche gegenüber dem Entschädigungsfonds der Verkehrsofferhilfe oder den KFZ-Haftpflichtversicherern bestehen.

**3. Übersetzerleistungen, § 12 Absatz 2 SGB XIV-E**

Da sprachliche Barrieren eine besonderen Herausforderung bei der Antragstellung im Rahmen des Sozialen Entschädigungsrechts darstellen können, freue ich mich sehr über die in § 12 Absatz 2 SGB XIV-E aufgenommene Regelung, dass notwendige Aufwendungen für Übersetzerinnen und Übersetzer bei der Antragstellung auch dann vom Träger der Sozialen Entschädigung getragen werden, wenn eine antragstellende oder berechtigte Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland hat.

SEITE 3 VON 4 **4. Entschädigungszahlung an hinterbliebene Eltern**

Auch wenn diese Leistung in vergleichsweise wenigen Fällen zur Anwendung kommen mag, so haben diese Fälle doch besonders hohe Relevanz für die jeweiligen Betroffenen. Deshalb begrüße ich die Entscheidung, auch zukünftig eine Entschädigungszahlung an hinterbliebene Eltern nach § 88 SGB XIV-E vorzusehen.

In diesem Zusammenhang möchte ich auch dafür danken, dass die Eltern in § 2 SGB XIV-E nunmehr als Angehörige bezeichnet werden und nicht an der ursprünglichen, für Betroffene durchaus verletzenden Zuordnung zu den Nahestehenden festgehalten wurde.

Insgesamt begrüße ich folglich den bisherigen Referentenentwurf. Dennoch erlaube ich mir an dieser Stelle, meine bereits vorgebrachten Anregungen, die keinen Eingang in den Entwurf gefunden haben, ausdrücklich aufrechtzuerhalten und nochmals vorzutragen:

**1. Sachleistungen durch die Gesetzliche Unfallversicherung**

Ich habe zur Kenntnis genommen, dass die von vielen Seiten vorgetragene Anregung, die Sachleistungen künftig durch die Gesetzliche Unfallversicherung vornehmen zu lassen, derzeit nicht berücksichtigt wurde.

Nach wie vor vertrete ich jedoch die Auffassung, dass Menschen, die Opfer einer Gewalttat oder gar einer terroristischen Straftat geworden sind, die bestmöglichen Heilbehandlungs- bzw. Rehabilitationsmöglichkeiten erhalten sollten. Bürger, die zufällig Opfer von Terror geworden sind, werden stellvertretend für den Staat angegriffen. Deswegen hat der Staat hier, nach meiner festen Überzeugung, eine besondere Verantwortung. Meines Erachtens könnte die Heilbehandlung und Rehabilitation am besten nach dem in der Unfallversicherung geltenden Leistungsmaßstab, nämlich mit allen geeigneten Mitteln (§ 1 SGB VII), erreicht werden. Auch in den wenigen Fällen, in denen das neue SGB XIV gegenüber dem SGB VII ein erweitertes Leistungsspektrum anbietet, sollten auch diese besonderen Sachleistungen durch die Gesetzliche Unfallversicherung und deren Träger erbracht werden. Die Unfallversicherungsträger betreiben seit Jahren bereits ein erfolgreiches Reha-Management, das dem im Referentenentwurf genannten Fallmanagement entspricht. Aus Sicht vieler Fachleute ist es im Hinblick auf die besondere Kompetenz und Erfahrung der Unfallversicherungsträger sinnvoll, nicht nur die Hilfsmittelversorgung, sondern den gesamten Sachleistungsbe-  
reich auf diese zu überweisen. Hierdurch könnte auch ein „Zuständigkeitswirrwarr“ verhindert und eine Versorgung aus einer Hand mit einem einheitlichen Leistungsmaßstab gewährleistet werden.

SEITE 4 VON 4

**2. Darüber hinaus rege ich weiterhin an,**

- eine kostenfreie anwaltliche Erstberatung als weitere Form der Schnellen Hilfen in den dort vorgesehenen Leistungskatalog einzufügen,
- die Bagatellgrenze von 50 Euro bei der Auszahlung des Einkommensverlustausgleichs zu streichen,
- eine Regelung mit einem Anspruch auf Zahlung eines pauschalen Hinterbliebenengeldes in Anlehnung an § 844 Absatz 3 BGB (gegen Abtretung der Ansprüche gegen den Täter) zu schaffen,
- hinsichtlich des zeitlichen Geltungsbereichs zu prüfen, ob eine Gewährung von Leistungen ab Inkrafttreten des SGB XIV auch für bereits vergangene Fälle, für die kein (umfassender) Anspruch auf Leistungen nach dem OEG bestand, in Betracht kommt.

Abschließend möchte ich mich nochmals ausdrücklich für die gute und konstruktive Zusammenarbeit im Rahmen des Abstimmungsprozesses bedanken.

Mit freundlichen Grüßen





Beauftragter der Bundesregierung  
für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen  
von terroristischen Straftaten im Inland

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 11015 Berlin

Referat R B 2

per E-Mail:  
RB2@bmjv.bund.de

im Hause

**Professor Dr. Edgar Franke, MdB**

HAUSANSCHRIFT Mohrenstraße 37, 10117 Berlin  
POSTANSCHRIFT 11015 Berlin

TEL +49 (30) 18 580 - 8050

FAX +49 (30) 18 580 - 9649

E-MAIL opferbeauftragter@bmjv.bund.de

AKTENZEICHEN

DATUM Berlin, den 8. Oktober 2019

BETREFF **Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Strafverfahrens**

HIER Stellungnahme zum am 8. August 2019 übersandten Entwurf

Sehr geehrte Damen und Herren,

Opferschutz im Strafverfahren war nicht selbstverständlich, sondern hat sich über die Jahre entwickelt und als ein wesentliches Element unseres Strafverfahrens etabliert. Mit dem 1. Opferschutzgesetz vom 18. Dezember 1986 hat der Opferschutz im Strafverfahren Einzug gehalten. Damals erst wurde die Nebenklage, die bis dahin an die Privatklage gekoppelt war, neu strukturiert. Seither haben Opfer bestimmter schwerer Straftaten die Möglichkeit, sich am Strafprozess zu beteiligen. Ihnen wurde eine Stimme gegeben. Damit Opfer dieses Recht unabhängig von ihrer finanziellen Situation auch ausüben können, hat man mit dem Zeugenschutzgesetz vom 30. April 1998 die Beiordnung eines Rechtsanwalts auf Staatskosten eingeführt. Zunächst unter sehr engen Voraussetzungen, die über die Jahre erweitert wurden.

Der kostenfreie Opferanwalt auf Staatskosten ist meines Erachtens eines der wichtigsten Rechte von Opfern im Strafverfahren. Eine Regelung mit der dieses Recht beschränkt wird, ist daher sehr kritisch zu betrachten. Die mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf beabsichtigte Bündelung der Nebenklage stellt einen Eingriff in dieses Recht dar.

Erfahrungen aus großen Prozessen mit vielen Nebenklagevertreterinnen und Nebenklagevertretern wie etwa dem NSU Prozess gegen Beate Zschäpe u. a. zeigen hierbei sehr plastisch die Herausforderungen, die an einen Strafprozess gestellt werden. Sie zeigen aber

LIEFERANSCHRIFT Kronenstraße 41, 10117 Berlin

VERKEHRSANBINDUNG U-Bahnhof Hausvogteiplatz (U2)

SEITE 2 VON 3 auch die Möglichkeiten und Chancen, die sich durch eine aktive Gestaltung der Rechte von Nebenklägerinnen und Nebenklägern bieten.

Dennoch und das möchte ich als Beauftragter der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland betonen, bedürfen Betroffene von Terror der besonderen Solidarität des Staates, sie brauchen unsere Unterstützung und müssen gerade in einem Strafverfahren, das eine weitere erhebliche Belastung ist, die Möglichkeit haben, sich unabhängig von ihren finanziellen Verhältnissen des Beistands eines Rechtsanwalts bedienen zu können. Hier in die Rechte der Betroffenen einzugreifen sehe ich daher kritisch.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht die Benennung bzw. Beiordnung eines gemeinschaftlichen Rechtsanwalts bei gleichgelagerten Interessen mehrerer Nebenkläger vor. Dabei bildet das Gericht Gruppen von Nebenklägern mit gleichgelagerten Interessen und weist ihnen einen gemeinsamen anwaltlichen Vertreter zu. Gleichgelagerte Interessen können aber nicht reflexartig bei allen Nebenklägern, etwa allein durch ihr Interesse nach einer angemessenen Bestrafung des Täters, angenommen werden.

Mit dem vorliegenden Entwurf wird rechtlich das geregelt, was derzeit durch Auslegung der bestehenden Rechtslage bereits möglich ist. Allerdings haben die Gerichte bei der derzeit bestehenden Rechtslage keinen einheitlichen Prüfungsmaßstab angesetzt. Dies führt mitunter zu uneinheitlichen und auch schwer nachvollziehbaren Ergebnissen. So ist auch aus meiner Sicht die in der Praxis durchaus erfolgte Beiordnung von unterschiedlichen Rechtsanwälten jeweils für eine hinterbliebene Frau und deren minderjährigen bzw. sehr jungen Kinder schwer nachvollziehbar.

Die sog. „Bündelung der Nebenklage“ bei gleichgerichteten Interessen, die vor allem bei engen familiären Bindungen angenommen wird, ist daher für einige Fallkonstellationen nachvollziehbar. Der Gesetzgeber hat auch bedacht, dass nicht allein die familiären Bande hier entscheidend sind, sondern klargestellt, dass bei sich widerstreitenden Interessen unter den Nebenklageberechtigten eine gemeinsame Vertretung nicht in Betracht kommt. Allerdings muss sichergestellt werden, dass solche widerstreitenden Interessen nicht erst nach der Darlegung intimster Details der Nebenkläger angenommen werden. Vielmehr sollten hier im Zweifel im Sinne der betroffenen Nebenkläger widerstreitende Interesse angenommen werden um auszuschließen, dass Nebenkläger mit widerstreitenden Interessen, die diese aber möglicherweise nicht offenlegen können oder möchten nicht durch einen gemeinsamen Nebenklagevertreter vertreten werden. Insoweit ist auch zu begrüßen, dass den Nebenklägern mit der Beschwerde ein Rechtsmittel gegen den Beiordnungsbeschluss zusteht.

SEITE 3 VON 3 Es muss sichergestellt werden, dass gerade bei schweren Straftaten mit vielen Opfern wie bei terroristischen Anschlägen, Opfer regelmäßig auch künftig das Recht haben, sich unabhängig von ihren finanziellen Möglichkeiten des Beistands eines eigenen Rechtsanwalts bedienen zu können.

Damit wäre dafür gesorgt, dass in das zentrale Recht auf einen Opferanwalt auf Staatskosten nur maßvoll eingegriffen wird, was auch der Vergleich zu anderen Ländern zeigt. Anders als beispielsweise in Norwegen, wo koordinierende Rechtsbeistände die Vertretung einer Vielzahl von Betroffenen übernehmen, bleibt es nach dem vorliegenden Entwurf jeder Nebenklägerin und jedem Nebenkläger unbenommen, das Anwesenheits- und Fragerecht auszuüben, sowie sich durch einen Wahlnebenklagevertreter vertreten zu lassen.

Dennoch und das möchte ich nochmal betonen, stellt die Beiordnung eines gemeinsamen Nebenklagevertreters für mehrere Nebenklageberechtigte einen Eingriff in die Rechte dieser Nebenklageberechtigten dar. Aus meiner Sicht sollte daher geprüft werden, ob dieser Eingriff nicht durch die Gewährung anderweitiger Rechte kompensiert werden kann. So müssen Nebenklägerinnen und Nebenkläger, wenn sie im Rahmen des Adhäsionsverfahrens Ansprüche gegen die Angeklagte bzw. den Angeklagten geltend machen die insoweit entstehenden Gebühren selbst tragen. Diese Belastung in finanzieller Hinsicht – oder durch ein weiteres zivilrechtliches Verfahren auch in tatsächlicher Hinsicht – könnte durch Ausweitung der Beiordnung des Opferanwalts in allen Fällen auch auf das Adhäsionsverfahren verhindert werden. Diesen Aspekt möchte ich im weiteren Gesetzgebungsverfahren gerne einbringen und werde mich dafür einsetzen, dass hier im Sinne der Betroffenen eine Kompensation des durch die Möglichkeit der Nebenklage entstehenden Eingriffs erfolgt.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Eda F. H.', is written on a white rectangular background.

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Strafprozessänderung  
und zur Änderung weiterer Vorschriften

Seite 1



Beauftragter der Bundesregierung  
für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen  
von terroristischen Straftaten im Inland



POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 11015 Berlin

Bundesministerium der Justiz und für Ver-  
braucherschutz  
Referat RB3

11015 Berlin

HAUSANSCHRIFT Mohrenstraße 37, 10117 Berlin  
POSTANSCHRIFT 11015 Berlin

TEL +49 (30) 18 580 - 8050

FAX +49 (30) 18 580 - 9242

E-MAIL [opferbeauftragter@bmjv.bund.de](mailto:opferbeauftragter@bmjv.bund.de)

AKTENZEICHEN 4270/2-28 681/2020

DATUM Berlin, 12. November 2020

**Professor Dr. Edgar Franke, MdB**

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Beteiligung zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Straf-  
prozessänderung und zur Änderung weiterer Vorschriften.

Der Gesetzentwurf enthält wichtige opferschützende Regelungen, die ich als Beauftragter der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten ausdrücklich begrüße. Gerade für Betroffene eines terroristischen oder extremistischen Anschlags, sei es, dass sie verletzt worden sind oder einen nahen Angehörigen verloren haben, ist das erneute Durchleben des schrecklichen Geschehens im Rahmen eines Strafverfahrens eine enorme Belastung. Dies weiß ich durch zahlreiche Gespräche mit Betroffenen wie auch durch die Teilnahme an dem Prozess vor dem OLG Naumburg gegen den Attentäter von Halle (Saale) und Wiedersdorf/Landsberg. Auch Frau Professor John, Ombudsfrau für die Hinterbliebenen der Opfer des Nationalsozialistischen Untergrundes, hat mir von dem mit dem NSU-Prozess verbundenen Belastungen eindrücklich berichtet. Aber auch wenn es zu keinem gerichtlichen Verfahren kommt, wie nach dem rechtsextremistischen Anschlag in Hanau, weil sich der Täter selbst erschossen hat, spielen Fragen rund um das Ermittlungsverfahren eine zentrale Rolle. Das Informationsbedürfnis ist hier sehr hoch, Transparenz und Informationen sind für die Betroffenen essenziell, um das Geschehene verarbeiten zu können.

Die Einführung einer Definition des Verletzten in die Strafprozessordnung und ihnen gleichgestellter Personen ist daher ein wichtiger Schritt. Zum einen, weil ich immer wieder die Erfahrung gemacht habe, wie wichtig es den Hinterbliebenen ist, auch als Opfer anerkannt zu werden. Dies wird mit einer gesetzlichen Definition nunmehr klargestellt. Hier bewusst einen

LIEFERANSCHRIFT Kronenstraße 41, 10117 Berlin

VERKEHRSANBINDUNG U-Bahnhof Hausvogteiplatz (U2)

SEITE 2 VON 3 weiten Ansatz zu wählen und unter anderem auch die Lebensgefährten mitaufzunehmen, ist ebenfalls wichtig und richtig.

Diese Klarstellung sorgt für mehr Rechtssicherheit und stärkt dadurch die Rechte der Betroffenen von Anschlägen und anderer schwerer Gewaltverbrechen, da sich an diese Definition wesentliche Rechte im Strafverfahren knüpfen. Mit der Neuregelung wird ausdrücklich klargestellt, dass alle Verletzten, zu denen jetzt ausdrücklich Hinterbliebene gehören, die gleichen Rechte auf Information, Unterstützung und auch Hilfe bei der Verständigung haben. Bei Terroranschlägen sind regelmäßig Menschen aus mehreren Ländern betroffen. Dies zeigen die Anschläge auf dem Breitscheidplatz im Jahr 2016 ebenso wie die Anschläge in Halle (Saale) und Wiedersdorf/Landsberg vergangenes Jahr und jüngst die Attentate in Hanau, Dresden und Wien. Ein weiter Verletztenbegriff mit Klarstellung auf Information und Hilfe bei der Verständigung trägt den Anliegen von Betroffenen mit Sprachbarrieren Rechnung.

Die Definition des Verletzten enthält darüber hinaus in einem weiteren Punkt eine entscheidende Klarstellung: Angehörigen eines durch eine rechtswidrige Tat Getöteten im Sinne des § 395 Absatz 2 Nummer 1 StPO kann ein psychosozialer Prozessbegleiter oder eine psychosoziale Prozessbegleiterin beigeordnet werden, wenn die besondere Schutzbedürftigkeit dies erfordert. Auch wenn dies bei Einführung der psychosozialen Prozessbegleitung von Anfang an intendiert war, so gab es doch anderslautende gerichtliche Entscheidungen, die am Wille des Gesetzgebers und an den Bedürfnissen von Betroffenen völlig vorbeigingen.

Dies wird besonders nach terroristischen bzw. extremistischen Anschlägen deutlich. Bei solchen Anschlägen handelt es sich für die Betroffenen um eine Extremsituation, gerade auch für Angehörige, die einen geliebten Menschen verloren haben. Diese Menschen brauchen und verdienen in besonderem Maße unsere Solidarität und Unterstützung. Denn ein extremistischer oder terroristischer Angriff richtet sich nicht gegen den Einzelnen, sondern trifft diesen stellvertretend für unsere freiheitliche und offene Gesellschaft. Daher ist es auch Aufgabe des Staates, diesen Menschen die bestmögliche Unterstützung zu gewähren. Dazu gehört im Strafverfahren die Möglichkeit einer professionellen Begleitung. Die juristische Begleitung wird durch die Möglichkeit der Beiordnung eines Opferanwalts auf Staatskosten bereits durch § 397a Absatz 1 Nummer 2 StPO sichergestellt. Aber ebenso wie die fachlich juristische Begleitung ist die professionell psychosoziale Begleitung für Angehörige in traumatisierenden Ausnahmesituationen essentiell, um das Risiko einer Retraumatisierung zu mindern. Diesen Menschen aufgrund einer feindifferenzierten juristischen Auslegung diese Unterstützung schon per se zu versagen, kann ich nicht nachvollziehen. Die Beseitigung der rechtlichen Unsicherheit und Klarstellung, dass auch Angehörigen ein Ermessensanspruch auf psychosoziale Prozessbegleitung zusteht, begrüße ich daher ausdrücklich!

SEITE 3 VON 3 Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Ed. Kl.', is centered on the page.

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches –  
Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes gegen sogenannte Feindeslisten

Seite 1



Beauftragter der Bundesregierung  
für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen  
von terroristischen Straftaten im Inland

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 11015 Berlin

An das  
Referat II A 2

nur per E-Mail an:  
[IIA2@bmjv.bund.de](mailto:IIA2@bmjv.bund.de);  
[kuhlbrodt-ke@bmjv.bund.de](mailto:kuhlbrodt-ke@bmjv.bund.de)

**Professor Dr. Edgar Franke, MdB**

HAUSANSCHRIFT Mohrenstraße 37, 10117 Berlin  
POSTANSCHRIFT 11015 Berlin

TEL +49 (30) 18 580 - 8050

FAX +49 (30) 18 580 - 9242

E-MAIL [opferbeauftragter@bmjv.bund.de](mailto:opferbeauftragter@bmjv.bund.de)

AKTENZEICHEN 4270/2-28 ...

DATUM Berlin, 22. Februar 2021

**Betreff: Formulierungshilfe des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucher-  
schutz für den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches –  
Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes gegen sogenannte Feindeslisten**

Sehr geehrte Frau Kuhlbrodt,

aus Worten können Taten werden – das hat uns die Ermordung Walter Lübckes am 2. Juni 2019 schmerzlich vor Augen geführt. Walter Lübcke stand auf einer der sogenannten rechts-extremen „Feindeslisten“, auf denen unter Angabe persönlicher Daten wie Namen und Adresse zu Straftaten gegen die Benannten oder deren nahe Angehörige aufgefordert wird.

Diese Feindeslisten gefährden unsere Demokratie. Sie sollen Menschen, die sich in unterschiedlichen Bereichen engagieren und sich für die liberalen und freiheitlichen Werte unserer Gesellschaft und Demokratie einsetzen, einschüchtern. Dazu gehören insbesondere Medienvertreterinnen und -vertreter, Personen des öffentlichen Lebens sowie Politikerinnen und Politiker.

Aus meinen Gesprächen mit Betroffenen, insbesondere Kommunalpolitikerinnen und -politikern, weiß ich, welche Auswirkungen eine Nennung auf Feindeslisten im Alltag und auf die Berufsausübung haben können. Viele fürchten um ihr nahen Angehörigen und schlimmstenfalls sogar um ihr Leben und nicht selten geben sie ihr Engagement für unsere freiheitlich pluralistische Gesellschaft auf. Demokratie und Freiheit leben davon, dass sich Menschen angstfrei für diese Werte einsetzen.

LIEFERANSCHRIFT Kronenstraße 41, 10117 Berlin

VERKEHRSANBINDUNG U-Bahnhof Hausvogteiplatz (U2)

SEITE 2 VON 2 Wir als demokratische und freiheitliche Gesellschaft können und dürfen das nicht stillschweigend hinnehmen. Es darf nicht sein, dass eine kleine Gruppe von Menschen versucht, ein Klima von Angst und Hass zu verbreiten, um so „unliebsames“ gesellschaftliches und politisches Engagement einzuschränken.

Ich begrüße und unterstütze daher das Vorhaben der Bundesregierung, die „Gefährdende Veröffentlichung personenbezogener Daten“ unter Strafe zu stellen. Eine so verachtenswerte Tat wie die Ermordung Walter Lübckes darf sich in Deutschland nie wieder ereignen. Es ist wichtig, dass wir bereits im Vorfeld ansetzen und als Gesellschaft klar Stellung beziehen. Die Einschüchterung Einzelner und die Verbreitung einer Botschaft des Hasses und der Missachtung werden wir nicht dulden.

Mit freundlichen Grüßen

## Rundschreiben des Bundesministeriums für Arbeit vom 5. Dezember 1994

Waisenrente nach dem OEG ist ebenfalls dann zu leisten, wenn der verstorbene Geschädigte zu seinen Lebzeiten weder Barunterhalt noch Betreuungsunterhalt geleistet hat. Dies ergibt sich daraus, daß die OEG-Waisenrente nicht auf den Ersatz des tatsächlichen Unterhaltsbedarfs beschränkt ist, der durch den gewaltsamen Tod des Ernährers der Waise entgeht. Das OEG geht nach den Grundsätzen des sozialen Entschädigungsrechts vielmehr von einem typischen Lebenssachverhalt aus, der eine abstrakte Unterhaltsfunktion genügen läßt (vgl. BSGE, SozR 3800 § 2 Nr. 1).

Im Auftrag  
Dr. Volz

### Tatsachenermittlung und Beweiswürdigung nach dem OEG

RdSchr. des BMA vom 5. Dezember 1994 – VI 1-52030 –

an die für die Kriegsofferversorgung zuständigen obersten Landesbehörden der Länder nachrichtlich den Landesvertretungen beim Bund und dem Bundesrechnungshof.

Die Problematik der Tatsachenermittlung und der Beweiswürdigung nach dem OEG war eines der Themen der Länderreferentenbesprechung zu Fragen der Durchführung des OEG am 18./19. 1. 1994. Dabei waren alle Besprechungsteilnehmer übereinstimmend der auch vom BSG in ständiger Rechtsprechung vertretenen Auffassung, daß das OEG eine vom Straf- oder Zivilverfahren unabhängige und eigenständige Beweiswürdigung durch die Versorgungsverwaltung gebietet. Im Rahmen der Prüfung von Ausgaben nach dem OEG in den Bundesländern hat der Bundesrechnungshof in einer Reihe von Fällen die Entscheidung der Versorgungsverwaltung beanstandet, weil nach seiner Beobachtung Mängel und Verzögerungen bei der Tatsachenermittlung oder der Beweiswürdigung aufgetreten waren. Auch in der Öffentlichkeit sind in jüngster Zeit wiederholt Klagen über die z. T. sehr lange Dauer von OEG-Verfahren erhoben worden, die oftmals damit begründet wird, daß zunächst der Ausgang eines Strafverfahrens abgewartet werden müsse. Dies gibt mir Anlaß, zur genannten Problematik folgende grundsätzliche Ausführungen zu machen:

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 OEG erhält Versorgung, wer durch einen vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriff eine gesundheitliche Schädigung erlitten hat. Die nach dem OEG zu entschädigende Verletzungshandlung ist insofern eigenständig und ohne direkte Bezugnahme auf das Strafgesetzbuch geregelt, als dabei nicht auf den Begriff der Gewalttat, sondern vielmehr auf den tätlichen Angriff als eine in feindseliger Willensrichtung unmittelbar auf den Körper eines anderen zielende Einwirkung abzustellen ist. Demgemäß lassen sich die im strafrechtlichen Verfahren gewonnenen Erkenntnisse nicht ohne weiteres und ohne eigene Prüfung innerhalb des Versorgungsverfahrens verwenden. Feststellungen und getroffene Beweiswürdigungen der Strafgerichte sind deshalb auch für die Versorgungsverwaltung nicht bindend. Vielmehr muß im Rahmen des OEG sowohl der schädigende Vorgang als auch der Nachweis des erst zu einem Versorgungsanspruch nach dem OEG führenden Vorsatzes hinsichtlich des Eintritts der Schädigung zur Überzeugung der Versorgungsverwaltung nachgewiesen sein. Nach dem Grundsatz der objektiven Beweis- bzw. Feststellungslast gehen Beweisschwierigkeiten dabei stets zu Lasten des Antragstellers. Das kann allerdings nicht bedeuten, daß sich der strafrechtliche Grundsatz „in dubio pro reo“ im Sozialen Entschädigungsrecht zu Lasten des Antragstellers auswirken dürfte. Dies ist vom Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 19. Dezember 1989 (1 BvR 1444/89; SozR 3800 Nr. 15 zu § 1 OEG) bestätigt worden. Besondere Beweiserleichterungen für Gewaltopfer, die über die Regelung in § 15 KOV-VfG hinausgehen, gibt es nicht (vgl. BSG, Urteil vom 31. 5. 1989; SozR 3800 Nr. 14 zu § 1 OEG sowie die zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts). Dabei ist nicht zu verkennen, daß der Nachweis des Vorsatzes sowie der feindseligen Willensrichtung des Angreifers im Einzelfall oft besondere Schwierigkeiten aufwirft, weil es sich dabei um innere Tatsachen handelt, deren Nachweis ohne ein Geständnis des Täters grundsätzlich sehr problematisch ist. Die Versorgungsverwaltung muß deshalb aus den bekannten und von ihr ermittelten äußeren Tatumständen auf die subjektive Tatseite, das heißt, auf die innere Einstellung eines oftmals nicht bekannten Täters, schließen (vgl. hierzu BSG, Urteil vom 24. 4. 1991, 9a/9 RVG 1/89, SozR 3. Folge – 3800 Nr. 1 zu § 1 OEG). Obwohl die Versorgungsverwaltung eine eigenständige Prüfung durchzuführen hat, kann im Einzelfall dem Ergebnis der polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen sowie ggf. einem bereits vorliegenden

Strafteil durchaus indizielle Bedeutung für die Frage zukommen, ob die Voraussetzungen für eine Versorgung nach dem OEG erfüllt sind. Dabei sind jedoch jeweils strafrechtliche und strafprozessuale Besonderheiten zu beachten und zu berücksichtigen. So kann durchaus ein vorsätzlicher tätlicher Angriff i.S.d. OEG angenommen werden, auch wenn Anklage oder Urteil im Strafprozeß nur von fahrlässigem Handeln des Täters ausgehen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß sowohl die Staatsanwaltschaft als auch das Gericht z. B. unter den Voraussetzungen des § 154 a StPO die strafrechtliche Verfolgung und Ahndung auf bestimmte Gesetzesverletzungen beschränken und auf eine Verfolgung weiterer festgestellter oder vermuteter Gesetzesverletzungen verzichten kann.

Aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt sich, daß rechtliche Feststellungen und Beweiswürdigungen der Strafgerichte die für die Durchführung des OEG zuständigen Verwaltungsbehörden der Länder nicht binden können und die Versorgungsverwaltung zu einer eigenen und selbständigen Würdigung des Sachverhalts, die sich im Einzelfall sowohl zugunsten als auch zuungunsten des jeweiligen Antragstellers auswirken kann, verpflichtet ist.

Ich weise deshalb ausdrücklich noch einmal darauf hin, daß im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung auch schon vor Abschluß des Strafverfahrens bzw. vor Übersendung der Strafakten durch die Versorgungsverwaltung eine Entscheidung über einen Anspruch nach dem OEG, zumindest dem Grunde nach, getroffen werden kann. Dies gilt insbesondere für Fälle, in denen offensichtlich eine Gewalttat vorliegt; wenn auch ggf. der Täter noch nicht ermittelt werden konnte. Zudem ist in solchen Fällen z. B. eine Entscheidung über die Übernahme der Kosten für Heil- und Krankenbehandlung auch schon vor der Festsetzung einer rentenberechtigenden MdE möglich und im Interesse der Opfer geboten.

Im Auftrag  
Dr. Volz

### Gegenseitigkeit im Sinne des § 1 Abs. 4 Nr. 4 OEG im Verhältnis zum US-Bundesstaat Montana

RdSchr. des BMA vom 19. Dezember 1994 – VI 1-52034 – V 5

an die für die Kriegsofferversorgung zuständigen obersten Landesbehörden, nachrichtlich den Landesvertretungen beim Bund und dem Bundesrechnungshof.

Nach Auskunft des Generalkonsulats der Bundesrepublik Deutschland in Seattle existieren im US-Bundesstaat Montana keine dem OEG vergleichbaren Gesetze. Die Gegenseitigkeit ist somit nicht gegeben.

Im Auftrag  
Held

## Bundesversorgungsbblatt

**Herausgeber:** Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA), Postfach 14 02 80, 53107 Bonn, Telefon (02 28) 5 27-0, Telex 886641, Fax (02 28) 5 27-29 65 und 22 54

**Verantwortlich für den Inhalt:**

Ludger Reuber.

**Redaktion:** Claus J. Schmidt.

**Verlag W. Kohlhammer GmbH**, Zweigniederlassung Köln, Postfach 40 02 63, 50832 Köln, Max-Planck-Straße 12, 50858 Köln, Telefon (0 22 34) 106-0.

**Gesamtherstellung:** SZ Offsetdruck-Verlag Herbert W. Schallowetz GmbH, 53757 Sankt Augustin, Martin-Luther-Straße 2-6.

**Bezug:** Das Bundesversorgungsbblatt erscheint als Auszug des vom Bundesarbeitsministerium herausgegebenen Bundesarbeitsblattes in unregelmäßigen Abständen. Das Jahresabonnement kostet 54,- DM (incl. Versandkosten). Bestellungen und Abbestellungen (sechs Wochen vor Jahressende) sind zu richten an: Verlag W. Kohlhammer GmbH, 70549 Stuttgart, Telefon (07 11) 78 63-0. Die Zeitschrift kann auch über den Buchhandel bezogen werden.

Rundschreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 20. Juli 2020

Seite 1



Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 11017 Berlin

An die für die  
**Kriegsopferversorgung/Kriegsopferfürsorge**  
 zuständigen obersten Landesbehörden

Baden-Württemberg	Niedersachsen
Bayern	Nordrhein-Westfalen
Berlin	Rheinland-Pfalz
Brandenburg	Saarland
Bremen	Sachsen
Hamburg	Sachsen-Anhalt
Hessen	Schleswig-Holstein
Mecklenburg-Vorpommern	Thüringen

Va5

bearbeitet von:

Renate Christine Kruse

Wilhelmstraße 49, 10117 Berlin

Postanschrift: 11017 Berlin

Tel. +49 30 18 527-1983

Fax +49 30 18 527-1556

Va5@bmas.bund.de

DE-MAIL: poststelle@bmas.de-mail.de

www.bmas.de

Berlin, 20. Juli 2020

AZ: Va5 - 54202/54203

nachrichtlich:

Bundesrechnungshof

- nur per E-Mail -

### **Besonderheiten von coronabedingten Einnahmen bei der Anrechnung als Einkommen und Vermögen (Corona-Soforthilfen und Corona-Boni)**

#### **sowie Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe**

Seitens der Länder haben das BMAS Rückfragen erreicht, ob die Corona-Soforthilfen insbesondere für kleine Unternehmen und Soloselbständige sowie sog. Corona-Boni, d. h. Sonderzuwendungen, die Arbeitgeber ihren Arbeitnehmern im Rahmen der Corona-Krise gewähren, im Rahmen der Lebensunterhaltsleistungen nach dem SGB II, SGB XII und BVG als Einkommen und Vermögen zu berücksichtigen sind.

Nach Auffassung von BMAS handelt es sich bei diesen Geldleistungen um zweckbestimmte Einnahmen, die weder als Einkommen noch als Vermögen zu berücksichtigen sind. Zu den Geldleistungen im Einzelnen:

#### **Corona-Soforthilfe für kleine Unternehmen und Soloselbständige bis zu 9000 Euro bzw. 15.000 Euro (Corona-Soforthilfe)**

Die Corona-Soforthilfe dient der Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs von kleinen Unternehmen und Soloselbständigen und damit nicht der Sicherung des Lebensunterhalts. Deshalb ist sie nicht als Einkommen einzusetzen (§ 25d Absatz 4 Satz

U-Bahn U 2, U 6: Mohrenstraße / Französische Straße  
 Bus 300: Mohrenstraße  
 S-Bahn 1, 2, 25: Brandenburger Tor

Seite 2 von 4

1 BVG). Voraussetzung ist, dass eine Leistung aufgrund öffentlich-rechtlicher Vorschriften zu einem ausdrücklich genannten Zweck erbracht wird, der sich von dem Zweck der Kriegsofopferfürsorge, hier der ergänzenden Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 27a BVG (insbesondere Ernährung, Bekleidung, Körperpflege, Haushaltsenergie, Wohnung und Heizung) unterscheidet. Die Corona-Soforthilfe ist vorgesehen für die Finanzierung von Verbindlichkeiten aus dem fortlaufenden erwerbsmäßigen Sach- und Finanzaufwand. Sie dient damit nicht demselben Zweck wie die Lebensunterhaltsleistungen. Infolgedessen ist sie nach Auffassung des BMAS nicht als Einkommen zu berücksichtigen.

Auch die Berücksichtigung als Vermögen scheidet aus. Nach Auffassung des BMAS ist die Corona-Soforthilfe nach § 25f Absatz 1 Satz 3 BVG nicht als Vermögen einzusetzen. Eine Berücksichtigung als Vermögen würde dazu führen, dass die Corona-Soforthilfe nicht mehr nur der Überbrückung des Liquiditätsengpasses im Betrieb dienen kann, sondern für die Sicherung des Lebensunterhalts der leistungsberechtigten Person eingesetzt werden müsste. Dies widerspräche jedoch der Zweckbestimmung und würde für die leistungsberechtigte Person gegenüber anderen Soloselbstständigen bzw. Kleinunternehmern, die auch von der Coronavirus SARS-CoV-2 Pandemie betroffen sind, eine Benachteiligung und unbillige Härte bedeuten.

**Sog. Corona-Boni, d. h. Sonderzuwendungen, die Arbeitgebern ihren Arbeitnehmern im Rahmen der Corona-Krise gewähren, bis zur Höhe von 1.500 €**

Arbeitgeber haben angekündigt, ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zur Anerkennung ihres besonderen Einsatzes während der Corona-Krise ggf. Sonderzahlungen zukommen lassen zu wollen (sog. Corona-Boni). Das Bundesministerium der Finanzen hat die Finanzbehörden zunächst angewiesen, derartige Boni in Höhe von bis zu 1.500 Euro steuerfrei zu belassen. Inzwischen ist die entsprechende gesetzliche Regelung in § 3 Nummer 11a EStG in Kraft getreten. Damit soll das Engagement dieser Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer honoriert werden. Diese steuerfreien Boni sind dem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelt nicht zuzurechnen. Im Ergebnis steht der Bonus den Empfängern in voller Höhe zur Verfügung, wird also nicht durch Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge gemindert.

Derartige Sonderzuwendungen sind nach dem geltendem Recht des BVG vollumfänglich als Einkommen zu berücksichtigen. Leistungsberechtigten nach § 27a BVG stünde daher nicht die volle Sonderzuwendung zusätzlich als Einkommen zur Verfügung. Um sicherzugehen, dass die Corona-Boni auch Leistungsberechtigten im BVG zugutekommen, ist die entsprechende steuerrechtliche Regelung sozialrechtlich nachzuvollziehen. Nach Auffassung von BMAS ist dies sozialpolitisch geboten, denn ansonsten würde das Ziel der Corona-Boni, den besonderen Einsatz zu honorieren, bei

Seite 3 von 4

Leistungsberechtigten im BVG konterkariert. Deshalb sind Corona-Boni nicht als Einkommen einzusetzen. Soweit es sich um sogenannte Pflegeboni handelt, die auf verpflichtender rechtlicher Grundlage gezahlt werden, ist § 25d Absatz 4 Satz 1 BVG einschlägig. Handelt es sich bei den Sonderzahlungen um freiwillige Sonderzahlungen der Arbeitgeber, ist auf § 25 d Absatz 5 Satz 2 BVG zurückzugreifen. Auch der Einsatz als Vermögen scheidet aus (§ 25f Absatz 1 Satz 3 BVG).

Soweit die Sonderzuwendungen die Höchstgrenze von insgesamt 1.500 Euro übersteigen, sind sie wie sonstiges Erwerbseinkommen zu behandeln. Maßgeblich für die Berechnung der 1.500 Euro-Grenze ist der Gesamtbetrag der im Zeitraum vom 01. März 2020 bis 31. Dezember 2020 gewährten Zuwendungen. Hierdurch wird gewährleistet, dass möglicherweise gestückelte kleinere Sonderzuwendungen in mehreren Monaten den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in voller Höhe zugutekommen. Zugleich wird auch eine Umgehung der Höchstgrenze durch eine „Stückelung“ von Auszahlungsbeträgen vermieden.

In Einzelfällen werden derzeit auf Grund der Corona-Pandemie von verschiedenen Stellen Lebensmittelgutscheine an Leistungsberechtigte ausgegeben. Eine Freilassung solcher Zuwendungen kommt nach § 25 d Absatz 5 Satz 2 BVG in Betracht, soweit es sich nicht um eine regelmäßig wiederkehrende Zuwendung handelt und es sich lediglich um einen geringen Wert (bis zu 50 Euro) handelt.

#### **Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe**

Der Bund finanziert aus dem Bundeshaushalt Kapitel 0718 Titel 68101 Entschädigungsleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe. Diese Härteleistung des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) soll einen Akt der Solidarität der Gesellschaft mit dem Opfer darstellen und Signalwirkung haben. Sie dient damit nicht der Sicherung des Lebensunterhalts. Deshalb ist die Härteleistung nicht als Einkommen einzusetzen (§ 25d Absatz 4 Satz 1 BVG). Auch der Einsatz als Vermögen scheidet aus (§ 25f Absatz 1 Satz 3 BVG). In Anbetracht der besonderen Zweckbestimmung sind die Härteleistungen auch beim Bezug von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch von der Einkommens- und Vermögensanrechnung ausgenommen. Dies ist anlässlich der Entschädigung der Opfer von Hanau zwischen BMAS und BMJV grundsätzlich klargestellt worden.

Im Interesse einer einheitlichen Durchführung bitte ich um Beachtung und Anwendung dieser Bewertungen auch im Rechtskreis des BVG.

Seite 4 von 4 Dieses Rundschreiben wird nicht auf der Internetseite des BMAS veröffentlicht.

Im Auftrag

Sabine Bell

*Sewe*  
Beglaubigt  
Tarifbeschäftigte



Rundschreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 9. November 2020

Seite 1

Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 53107 Bonn

An die für die  
**Kriegsopferversorgung**  
zuständigen obersten Landesbehörden

Baden-Württemberg	Niedersachsen
Bayern	Nordrhein-Westfalen
Berlin	Rheinland-Pfalz
Brandenburg	Saarland
Bremen	Sachsen
Hamburg	Sachsen-Anhalt
Hessen	Schleswig-Holstein
Mecklenburg-Vorpommern	Thüringen

Va6

bearbeitet von:  
Britta FeldmannRochusstraße 1, 53123 Bonn  
Postanschrift: 53107 BonnTel. +49 228 99 527-0  
Fax +49 228 99 527-2619

va6@bmas.bund.de

DE-MAIL: poststelle@bmas.de-mail.de

www.bmas.de

Bonn, 9. November 2020

AZ: Va 6-53430

nachrichtlich:

Bundesrechnungshof

**Behandlung von Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe und terroristischer Straftaten in der Berufsschadensausgleichsverordnung (BSchAV) und der Ausgleichrentenverordnung (AusgIV)**

Mit Rundschreiben vom 20. Juli 2020 (Az: Va5-54202/54203) hat BMAS zur Behandlung der Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe im Bereich der fürsorglichen Leistungen Stellung genommen.

Für den Bereich der Versorgung nehme ich zur Behandlung der Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe und terroristischer Straftaten wie folgt Stellung:

**1. Berufsschadensausgleichsverordnung (BSchAV)**

Zum Einkommen gem. § 8 BSchAV gehören alle Einnahmen, die aus einer früheren oder gegenwärtigen Tätigkeit stammen, wobei unbeachtlich ist, ob es sich um eine selbständige oder unselbständige Tätigkeit handelt(e).

Die o.g. Härteleistungen werden jedoch unabhängig von jeglicher Tätigkeit erbracht. Sie sind damit nicht als Einkommen gem. § 8 BSchAV anzusehen und daher auch nicht zu berücksichtigen.

Seite 2 von 2

**2. Ausgleichsrentenverordnung (AusglV)**

Grundsätzlich sind gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 AusglV alle Einkünfte in Geld oder Geldeswert ohne Rücksicht auf ihre Quelle und Rechtsnatur zu berücksichtigen. Nach § 2 Absatz 2 Nr. 26 AusglV bleiben jedoch vereinzelt vorkommende Einkünfte unberücksichtigt, soweit sie nicht zur Sicherstellung des Lebensunterhalts bestimmt sind.

Bei den Härteleistungen handelt es sich um Einmalzahlungen aus dem Bundeshaushalt. Laut übereinstimmenden Ausführungen in den beiden zugrundeliegenden Richtlinien sollen Härteleistungen in Einzelfällen erfolgen, in denen aus humanitären Gründen rasche Hilfe notwendig ist. Sie sind Teil der Maßnahmen zur Ächtung und Verhinderung solcher Taten und sollen einen Akt der Solidarität der Gesellschaft mit den Opfern darstellen.

Eine Sicherstellung des Lebensunterhalts wird jedoch nicht durch die Härteleistungen bezweckt. Im Rahmen der AusglV bleiben somit die Härteleistungen aufgrund von § 2 Absatz 2 Nr. 26 AusglV unberücksichtigt.

Im Auftrag

Wältermann

beglaubigt

J. Linke  
Tarifbeschäftigte

**Bildnachweis**

S. 3: photothek.net/Thomas Köhler

S. 16: Picture Alliance/Lutz Wallroth/Shotshop S.

18: Picture Alliance/Geisler-Fotopress

S. 21: Picture Alliance/creatif

S. 24: Picture Alliance/Sebastian Kahnert

S. 37: Picture Alliance/Christoph Soeder

S. 54: BMJV