



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 die Landesparlamente

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/6611

**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

DATUM Berlin, 2. November 2021

— **Übersendung des Abschlussberichts des Beauftragten der Bundesregierung für die  
Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland**

Sehr geehrte Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten, sehr geehrte Präsidentin,  
sehr geehrter Präsidenten,

anliegend übersende ich Ihnen meinen Abschlussbericht zur Kenntnis. Diesen habe ich am  
2. November 2021 veröffentlicht und in der Bundespressekonferenz vorgestellt.

In den vergangenen Jahren haben wir viel erreicht, um die Unterstützung von Betroffenen  
von terroristischen und extremistischen Anschlägen entscheidend zu verbessern. Der Bericht  
bietet einen Überblick darüber, wie mein Team und ich die Betroffenen in praktischer, psy-  
chologischer und finanzieller Hinsicht unterstützt haben.

Ein wesentlicher Teil meiner Arbeit war die Betreuung der Betroffenen der Anschläge in Ber-  
lin (2016), Halle (Saale) und Landsberg (2019), Hanau (2020) und Dresden (2020), die der  
Bericht darstellt. Viele der Betroffenen haben sich mit unterschiedlichen Anliegen und Kritik-  
punkten an mich gewandt, die ich in meinen Bericht aufgenommen habe. Darüber hinaus  
enthält er weitere Vorschläge für Verbesserungen, um Betroffene von Anschlägen noch bes-  
ser zu unterstützen.

Daneben werden meine politische Arbeit und die Netzwerkarbeit auf nationaler und internati-  
onaler Ebene ausgeführt.

Den Abschlussbericht können Sie auch unter folgendem Link abrufen und herunterladen:

[https://www.bmjb.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/2021\\_Abschlussbericht\\_Opferbeauftragter.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmjb.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/2021_Abschlussbericht_Opferbeauftragter.pdf?__blob=publicationFile&v=6)

Eine Zusammenfassung der wesentlichen Änderungen finden Sie hier:

[https://www.bmjb.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/2021\\_Abschlussbericht\\_Opferbeauftragter\\_Zusammenfassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmjb.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/2021_Abschlussbericht_Opferbeauftragter_Zusammenfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

Ich bedanke mich für die vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit. Lassen Sie uns weiterhin gemeinsam dafür eintreten, dass die Anliegen der Betroffenen von terroristischen Anschlägen Gehör finden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Eda K. H." The signature is fluid and cursive, with the first name "Eda" and the last name "K. H." clearly distinguishable.



# Abschlussbericht des Beauftragten der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland

## - Zusammenfassung -

### I. Unterstützung von Betroffenen

Am 11. April 2018 ernannte die Bundesregierung erstmalig einen bundesweiten zentralen Ansprechpartner für die Betroffenen<sup>1</sup> von Terroranschlägen in Deutschland: Prof. Dr. Edgar Franke, MdB. Er 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

Für den Anschlagsfall wurden Strukturen geschaffen und Vorkehrungen getroffen, so dass der Bundesopferbeauftragte und seine Geschäftsstelle im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz unmittelbar einsatzfähig sind.

Nach einem Anschlag begibt sich der Bundesopferbeauftragte unmittelbar vor Ort und bietet den Betroffenen seine dauerhafte Unterstützung an. Er fungiert als Lotse, der aufgrund seiner sozialrechtlichen Expertise passgenaue praktische, finanzielle und psychosoziale Unterstützungsangebote vermitteln kann. Hierüber informiert er auf einer speziell für den jeweiligen Anschlag geschalteten Webseite, mit dem Informationsblatt „Hilfe nach einem Terroranschlag“ und mithilfe einer Hotline. Letztere bietet auch eine psychosoziale Erstversorgung an, in den ersten Tagen nach einem Anschlag rund um die Uhr.

Betroffene können sich jederzeit an den Bundesopferbeauftragten und seine Geschäftsstelle wenden, auch Jahre nach der Tat. So steht der Bundesopferbeauftragte auch weiter mit Betroffenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz in Berlin in regelmäßigem Kontakt.

### II. Vernetzung

Ein weiterer Fokus der Arbeit des Bundesopferbeauftragten ist die Vernetzung der Akteure im Opferschutz. Die Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen von Bund und Ländern arbeiten eng zusammen. In 14 Ländern gibt es mittlerweile Opfer(schutz)beauftragte und/oder zentrale Anlaufstellen für Betroffene. Im Rahmen regelmäßiger Fachgespräche werden Erfahrungen und Best Practices ausgetauscht. Zudem wurde ein Leitfaden für die Zusammenarbeit im Anschlagsfall entwickelt.

---

<sup>1</sup> Dazu gehören Hinterbliebene, Verletzte, Augenzeuginnen und Augenzeugen sowie Inhaberinnen und Inhaber von Geschäften, die durch das Anschlagsgeschehen zu Tatorten wurden.

Terroristische Anschläge kennen keine Ländergrenzen. Daher wurden in den vergangenen Jahren Netzwerke auf Ebene der EU und des Europarats gegründet. Ihr Ziel ist es, Terroropfer in grenzüberschreitenden Fällen zu unterstützen. Der Bundesopferbeauftragte ist in diesen Netzwerken der Ansprechpartner für Deutschland.

Im Anschlagsfall vernetzt er sich mit den relevanten Akteuren auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Dazu gehören die Opfer(schutz)beauftragten und zentralen Anlaufstellen auf Landes- und Kommunalebene sowie Opferhilfeeinrichtungen und Leistungsträger. Es hat sich bewährt, dass der Bundesopferbeauftragte alle Akteure kurz nach einem Anschlag zu einem Runden Tisch einlädt. So können sich diese miteinander vernetzen und offene Anliegen zügig im Sinne der Betroffenen klären.

### **III. Politische Arbeit**

Zudem vertritt der Bundesopferbeauftragte die Interessen der Betroffenen im gesellschaftlichen und politischen Diskurs. So hat er sich in mehreren Gesetzgebungsverfahren für Verbesserungen eingesetzt.

#### **1. Deutliche Erhöhung und Ausweitung der Härteleistungen**

Der Bundesopferbeauftragte hat sich erfolgreich dafür eingesetzt, dass die Härteleistungen für Opfer terroristischer und extremistischer Taten 2018 deutlich erhöht wurden. Die Pauschalen für Hinterbliebene wurden rückwirkend verdreifacht. Die Erhöhung kam u. a. auch den Hinterbliebenen des Terroranschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz zugute.

Seit 2020 können auch selbstständig tätige Personen und kleine Unternehmen finanziell unterstützt werden, wenn deren Betriebsstätte zu einem Tatort geworden ist, bei dem Menschen zu Tode gekommen sind oder zu Tode hätten kommen können. Dies galt rückwirkend für Betroffene der Anschläge in Halle (Saale) und Hanau.

Insgesamt wurden bislang Härteleistungen in Höhe von 3.700.000 Euro (Berlin), 493.280 Euro (Halle (Saale) und Landsberg), 1.301.500 Euro (Hanau) und 87.561 Euro (Dresden) an die Betroffenen ausbezahlt. Der Anteil an Leistungen für materielle Schäden beträgt 45.000 Euro.

#### **2. Umfassende Reform des Sozialen Entschädigungsrechts**

Ein weiterer Meilenstein war die umfassende Reform des Opferentschädigungsrechts. Mit dem Gesetz zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts vom 12. Dezember 2019 wird das Opferentschädigungsgesetz in ein neues Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch (SGB XIV) überführt. Edgar Franke hat sich als Bundesopferbeauftragter und auch als Mitglied des Bundestages dafür eingesetzt, dass wesentliche Verbesserungen für die Betroffenen auf den Weg gebracht wurden.

So werden Entschädigungsleistungen für dauerhafte Gesundheitsschäden fast verdreifacht und je nach Grad der Schädigungsfolgen künftig von 400 Euro bis über 2.000 Euro monatlich betragen. Opfer psychischer Gewalt können künftig Leistungen der Sozialen Entschädigung erhalten. Betroffene können sich zudem künftig durch einen zentralen Fallmanager durch das Antrags- und Leistungsverfahren begleiten lassen.

In vielen Teilen tritt das SGB XIV erst 2024 in Kraft. Im Zuge der Reform wurden aber auch Verbesserungen vorgenommen, die bereits jetzt gelten. Dazu gehören ein einklagbarer Anspruch auf Leistungen der Traumaambulanz sowie die Gleichbehandlung aller Opfer von Gewalttaten, unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsstatus. Die Grundrenten für (Halb-)Waisen wurden rückwirkend (ab 1. Juli 2018) erhöht.

#### **3. Weitere politische Aktivitäten sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit**

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 opferschützenden Akteure stärker gewürdigt und gezielt gestärkt wird.

In Presse-Statements zur Unterstützung der Betroffenen von Anschlägen rückte er stets die Perspektive der Betroffenen in den Mittelpunkt und informierte über Unterstützung und Hilfen.

Seit Oktober 2020 stellt die Opferschutzplattform [www.hilfe-info.de](http://www.hilfe-info.de) allen Betroffenen von Straftaten Informationen zu allen opferrechtlichen Belangen nach einer Straftat, unter anderem zu Hilfs- und Beratungsmöglichkeiten sowie finanziellen und psychosozialen Unterstützungsangeboten, bereit.

## **IV. Empfehlungen des Bundesopferbeauftragten: Verbesserungen für die Zukunft**

### **1. Praktische, medizinische und psychosoziale Versorgung von Betroffenen verbessern**

**Finanzierung von Opferhilfeeinrichtungen langfristig sicherstellen:** Opferhilfeeinrichtungen und deren Dachverbände sind wesentliche Akteure in der Opferbetreuung. Viele finanzieren sich durch öffentliche Zuwendungen mit begrenzter Laufzeit. Durch längerfristige Förderung sollten sie größere Planungssicherheit erhalten. Hierfür ist die Schaffung eines Demokratiefördergesetzes von besonderer Bedeutung.

**Angleichung des Opferentschädigungsrechts an die Standards der gesetzlichen Unfallversicherung (GUV):** Die GUV sieht deutlich höhere Standards vor als das Opferentschädigungsrecht. Zum einen gilt der Amtsermittlungsgrundsatz; die jeweils zuständige Unfallkasse geht also proaktiv auf die Betroffenen zu. Das im SGB XIV vorgesehene Fallmanagement sollte wie bei der gesetzlichen Unfallversicherung ausgestaltet werden. Zudem sollte geprüft werden, wie der proaktive Ansatz auch bei den Versorgungsämtern umgesetzt werden kann.

Zum anderen erfolgen die Leistungen mit „allen geeigneten Mitteln“. Das heißt, dass die medizinische und psychologische Versorgung (z. B. bei RehaMaßnahmen) umfassender ausfällt als nach dem Opferentschädigungsrecht. Für Gewaltopfer – insbesondere von Anschlägen – hat der Staat eine besondere Verantwortung. Ihre Rehabilitation sollte deshalb mit „allen geeigneten Mitteln“ erfolgen.

### **2. Verbesserung der Opferentschädigung: Opferfonds in allen Ländern**

Härteleistungen genügen nicht immer, um die Bedarfe von Betroffenen schwerer Gewalttaten zu decken. Opferfonds können diese finanziellen Lücken schließen und sollten daher in jedem Bundesland eingerichtet werden. Gegenwärtig gibt es sie in fünf, bald sechs, Bundesländern.

### **3. Verbesserung im Umgang mit Betroffenen**

**Aufklärung und Transparenz im Ermittlungsverfahren:** Die Aufklärung des Tatgeschehens ist für Betroffene von zentraler Bedeutung. Die umfassenden Ermittlungen nach dem Anschlag in Hanau sind daher sehr zu begrüßen. Ebenfalls positiv hervorzuheben ist das Angebot der ermittlungsführenden Behörden (Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalamt) für ein persönliches Gespräch, in dem Betroffene Fragen stellen können, denen auch nachgegangen wurde. Diese Angebote sollten Betroffene grundsätzlich erhalten.

**Sensibilisierung aller Ermittlungsbehörden für Belange von Betroffenen von Straftaten:** Nach den Anschlägen in Hanau und Halle (Saale) sowie Landsberg beklagten Hinterbliebene und Verletzte mangelnde Sensibilität vonseiten der Polizeikräfte. Gerade der Erstkontakt ist aber wesentlich für das Vertrauen in die Ermittlungsbehörden. Die Themen Opferschutz und interkulturelle Kompetenz sollten daher in der Polizeiausbildung fest verankert werden, um einen sensiblen Umgang mit den Betroffenen sicherzustellen.

**Qualitätsoffensive in den Versorgungsämtern:** Für die Durchführung des Opferentschädigungsrechts sind die Länder zuständig, dort in der Regel die Versorgungsämter. Deren Arbeit wurde von Betroffenen insbesondere hinsichtlich langer Verfahrensdauern und belastender Begutachtungsprozesse stark kritisiert. Mitarbeiter sollten daher im Umgang mit traumatisierten Betroffenen geschult werden. Zudem müssen Begutachtungsprozesse verbessert und beschleunigt werden. Bei terroristischen Anschlägen sollten bereits jetzt Fallmanager eingesetzt werden.

#### 4. Verbesserung der zentralen Opferschutzstrukturen

**Ausweitung des Mandats des Bundesopferbeauftragten auf extremistische Straftaten größeren Ausmaßes und terroristische Straftaten im Ausland:** Das Mandat des Bundesopferbeauftragten ist auf Terroranschläge in Deutschland beschränkt. Bei den Anschlägen in Halle (Saale) und Landsberg sowie in Hanau handelte es sich jedoch um extremistische Taten, für die der Bundesopferbeauftragte seine Zuständigkeit erklärt hat, da diese in Art und Ausmaß mit einer terroristischen Tat vergleichbar waren. Dies sollte auch formell – insbesondere in der künftigen Benennung des Beauftragten – festgehalten werden.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben auch gezeigt, dass die Eingrenzung der Zuständigkeit auf das Inland nicht praktikabel ist. So haben sich Betroffene ausländischer Anschläge an den Bundesopferbeauftragten gewandt, weil dieser als Ansprechperson für alle Terroropfer wahrgenommen wird. Zudem ist er zentrale Anlaufstelle für Deutschland in den Netzwerken zur Unterstützung von Terroropfern auf europäischer und internationaler Ebene.

Die oder der künftige Bundesopferbeauftragte sollte daher künftig auch für Betroffene von Terroranschlägen im Ausland zuständig sein. Durch eine gute und enge Zusammenarbeit mit den bestehenden Hilfsangeboten für Betroffene von Großschadensereignissen im Ausland, wie der Koordinierungsstelle NOAH (Nachsorge, Opfer- und Angehörigenhilfe), soll sichergestellt werden, dass keine Parallelsysteme entstehen, sondern Betroffene die benötigte Unterstützung bekommen. Der Bundesopferbeauftragte soll primär als Lotse fungieren.

**Schaffung zentraler Opferschutzstrukturen in Brandenburg und im Saarland:** Die Anschläge der vergangenen Jahre haben verdeutlicht, wie wichtig zentrale Anlaufstellen auf Bundes- wie auf Landesebene sind. Meist sind Anschläge bundeslandübergreifend. Der Bundesopferbeauftragte wirbt deshalb dafür, dass auch Brandenburg und das Saarland zentrale Opferschutzstrukturen schaffen, um das bundesweite Netz zu vervollständigen. Dadurch lässt sich sicherstellen, dass Betroffene auch wohnortnahe Unterstützung erhalten.

#### 5. Verbesserung der Rechtsdurchsetzung

**Einführung einer Fachanwaltschaft für Opferrechte:** Die rechtlichen Fragestellungen, mit denen sich Betroffene von Anschlägen auseinandersetzen müssen, sind komplex. Oft holen sie sich daher anwaltliche Unterstützung. Für die optimale juristische Beratung von Betroffenen benötigen Anwälte Fachkenntnisse insbesondere in den Bereichen Strafrecht und Strafprozessrecht sowie im Sozial- und Zivilrecht. Der Bundesopferbeauftragte setzt sich deshalb für die Einführung eines Fachanwalts für Opferrechte ein. Künftig sollen die Betroffenen so leichter eine kompetente rechtliche Beratung aus einer Hand erhalten.

**Umfassende Übernahme von Fahrtkosten für psychosoziale Prozessbegleitung:** In Strafprozessen ist psychosoziale Prozessbegleitung eine wichtige Unterstützung für Betroffene. Findet der Strafprozess an einem weiter entfernten Ort statt, decken die auf Anregung des Bundesopferbeauftragten eingeführten Vergütungspauschalen die höheren Reisekosten der Prozessbegleitung nicht ausreichend ab. Hierdurch kann die Prozessbegleitung zur Hauptverhandlung, einem für die Betroffenen sehr belastenden Verfahrensteil, erschwert oder sogar praktisch unmöglich werden. Deshalb sollten die Regelungen betreffend Vergütung und Auslagenersatz für die psychosoziale Prozessbegleitung dringend ausgeweitet werden und insbesondere Regelungen für den Ersatz von Reisekosten vorsehen.