



Bundesministerium  
der Justiz und  
für Verbraucherschutz

Beauftragter der Bundesregierung  
für die Opfer und Hinterbliebenen  
des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz

# Abschlussbericht des Bundesbeauftragten für die Opfer und Hinterbliebenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz





Bundesministerium  
der Justiz und  
für Verbraucherschutz

Beauftragter der Bundesregierung  
für die Opfer und Hinterbliebenen  
des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz

# Abschlussbericht des Bundesbeauftragten für die Opfer und Hinterbliebenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz

# INHALT

<b>1. Vorwort</b>	<b>6</b>
<b>2. Zusammenfassung</b>	<b>8</b>
<b>3. Fortführung der Arbeit des Opferbeauftragten</b>	<b>9</b>
a. Unterstützung der Opfer und Hinterbliebenen	9
b. Unterstützung der im Ausland wohnenden Opfer und Hinterbliebenen	9
c. Unterstützung des polnischen Spediteurs	10
d. Unterstützung der Besitzer zerstörter Weihnachtsbuden	10
e. Netzwerke	10
aa. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	10
bb. Koordinierungsstelle Nachsorge, Opfer- und Angehörigenhilfe (NOAH)	10
cc. Der Sonderbeauftragte des Senats von Berlin	10
f. Mitwirkung bei der Auswahl eines Gedenkformats (Tätigkeit als Preisrichter)	11
g. Mitwirkung bei der Planung einer Gedenkveranstaltung zum Jahrestag des Anschlags	11
<b>4. Kritik der Opfer und Hinterbliebenen nach dem Anschlag</b>	<b>12</b>
a. Phase 1	12
b. Phase 2	12
<b>5. In Gang gesetzte Prozesse</b>	<b>14</b>
a. Polizei, Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt	14
aa. Polizei und Bundeskriminalamt	14
bb. Generalbundesanwalt	16
b. Aufbau von Netzwerken	16
c. Schaffung zentraler Opferschutzstrukturen im Land Berlin	16
d. Überlegungen zu Änderungen bei der Opferentschädigung	17
e. Gemeinsame Ansprechstelle der Bundesregierung für Betroffene schwerer Verkehrsunfälle (GABur)	17
f. Bericht des Opferbeauftragten auf der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JuMiKo) am 9. November 2017	18
g. Überarbeitung von Merkblättern und Formularen; Verwendung bereits vorhandenen Informationsmaterials	18
h. Musterrahmenplan für die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle auf Landesebene für den konkreten Terror-, Unglücks- oder Katastrophenfall	18
<b>6. Entschädigungen</b>	<b>20</b>
a. Opferentschädigungsgesetz (OEG)	20
aa. Allgemeines	20
bb. Konkrete Fallkonstellationen; Verhältnis zur Verkehrsofferhilfe gemäß § 1 Absatz 11 OEG	20
cc. OEG-Traumaambulanz	21
dd. Leistungen nach dem OEG	21
ee. Leistungen für ausländische Staatsangehörige	21
ff. Diskussion zu Änderungen des Rechts der Opferentschädigung	21

b. Härteleistungen für Opfer terroristischer Straftaten aus dem Bundeshaushalt	21
aa. Voraussetzungen für die Bewilligung einer Härteleistung	21
bb. Kriterien für die Bemessung der Härteleistung	22
c. Verkehrsofferhilfe	23
d. Ersatz von Reisekosten für Angehörige	23
e. Entschädigungssituation in anderen Ländern	24
aa. Frankreich	24
bb. Spanien	25
cc. Großbritannien	25
dd. Belgien	26
ee. Israel	26
ff. Vereinigte Staaten von Amerika (USA)	26
<b>7. Psychosoziale Notfallversorgung (PSNV)</b>	<b>27</b>
a. Psychosoziale Hilfe in den ersten Stunden und Tagen	27
b. Längerfristige psychosoziale Unterstützung	28
c. Dauerhafte Strukturen der PSNV auf Landesebene	28
d. PSNV auf Bundesebene	29
<b>8. Konkrete Lösungsvorschläge des Opferbeauftragten</b>	<b>29</b>
a. Schaffung zentraler Strukturen auf Landes- und Bundesebene	29
aa. Landesebene	29
bb. Bundesebene	30
cc. Konkrete Ausgestaltung einer Bundesopferbeauftragten-Stelle	31
b. Zentrale Stelle für die Entgegennahme von Anträgen	32
c. Zentrale behördliche Onlineplattformen mit Informationen	33
d. Erhöhung der Entschädigungen	33
e. Ersatz materieller Schäden	33
f. Ersatz von Reisekosten	34
g. Opferidentifizierung	34
h. Umgang mit anderen Unglücks- oder Katastrophenfällen	35
<b>9. Weiteres Vorgehen</b>	<b>35</b>

## 1. VORWORT

Vorwort des Bundesbeauftragten für die Opfer und Hinterbliebenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz

Am 19. Dezember 2016 raste der Tunesier Anis Amri mit einem gestohlenen LKW, nachdem er den Fahrer erschossen hatte, in den Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz und tötete dabei elf Menschen. Annähernd hundert wurden verletzt, einige von ihnen so schwer, dass sie Pflegefälle bleiben werden. Viele kämpfen heute noch mit den psychischen Belastungen und sind aufgrund des traumatisierenden Ereignisses immer noch arbeitsunfähig.

Der Verlust geliebter Menschen und die körperlichen und seelischen Wunden haben das Leben der Verletzten und der Hinterbliebenen verändert. Dieser abscheuliche Anschlag hat aber auch unser aller Leben verändert. Zu einer Zeit voller Vorfreude auf Weihnachten, voller Freude auf ein Fest mit Verwandten und Freunden hat er mitten im Herzen von Berlin auch in unsere Herzen getroffen. Er hat uns gezeigt, wie verletzlich wir sind, wie leicht auch wir hätten unter den Opfern sein können. Er hat uns leider auch erneut bewusst gemacht, dass Terror und Anschläge nicht fernab unserer Leben stattfinden, sondern mitten unter uns und auch weiterhin eine Bedrohung bleiben werden, mit der wir werden leben müssen.

Auch ich war tief erschüttert über die Grausamkeit und all das Leid, das dieser Anschlag über die Opfer und Hinterbliebenen gebracht hat. Ich war mir der Verantwortung für diese Menschen sehr bewusst, als ich am 8. März 2017 die Aufgabe übernommen habe, als Beauftragter der Bundesregierung für die Opfer und Hinterbliebenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz als zentraler Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen. Auch wenn ich das Leid der Betroffenen, den Verlust von Angehörigen, die körperlichen und seelischen Verletzungen nicht heilen kann, so war es mir wichtig, den Betroffenen persönlich zur Seite zu



stehen. Neben emotionaler Zuwendung und Zuhören wollte ich im Rahmen meiner Möglichkeiten praktische Unterstützung leisten. Daher habe ich alle Opfer und Hinterbliebenen, die in Deutschland leben, angeschrieben und persönliche Gespräche angeboten. Hinsichtlich der im Ausland lebenden Betroffenen habe ich mich an die jeweiligen Botschaften gewandt. In zahlreichen Gesprächen bei den Betroffenen vor Ort, im Krankenhaus oder im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz wurde der jeweilige Hilfebedarf besprochen und Hilfen im Rahmen der Möglichkeiten vermittelt. Unterstützt wurde ich dabei von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern meiner Geschäftsstelle, die im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz angesiedelt ist.

Der von mir im Juli 2017 vorgelegte Zwischenbericht gibt einen Überblick über meine Aufgaben und Tätigkeiten.

Gerade bei der Vermittlung von Hilfen ist es wichtig, mit den zuständigen Stellen zum Wohle der Betroffenen „an einem Strang zu ziehen“. Ich möchte mich an dieser Stelle für die gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit allen Akteuren bedanken. Insbesondere möchte ich Herrn Roland Weber, dem Opferbeauftragten des Landes Berlin, für sein Engagement unmittelbar nach dem Anschlag sowie für die konstruktive Zusammenarbeit während meiner Tätigkeit danken. Danken möchte ich auch dem Landesamt für Gesundheit und Soziales des Landes Berlin sowie der Verkehrsofferhil-

fe, mit denen ich bezüglich Fragen der Entschädigung in engem Kontakt stehe, für ihre vertrauensvolle und engagierte Zusammenarbeit. Mein Dank gilt auch den Opferhilfeorganisationen wie dem WEISSEN RING oder der Opferhilfe Berlin, die sich mit viel Engagement um die Betroffenen gekümmert und bei konkreten Anfragen wertvolle Unterstützung geleistet haben. Danken möchte ich in diesem Sinne auch den Vertreterinnen und Vertretern der Kirchengemeinden. Mein Dank gilt zudem den Botschaften der Länder Israel, Italien und Polen, mit deren Hilfe die Unterstützung der Betroffenen aus diesen Ländern erleichtert wurde. Auch wenn noch wichtige Schritte bevorstehen, möchte ich zudem den Vertreterinnen und Vertretern in der Politik danken, die die Kritik, die seitens der Betroffenen auch an uns herangetragen wurde, aufgegriffen und bereits wichtige Verbesserungen vorgenommen haben. Danken möchte ich auch allen Bürgerinnen und Bürgern, die Spenden geleistet haben. In vielen Fällen konnten den Betroffenen hiermit wichtige finanzielle Unterstützungen jenseits aller rechtlichen Ansprüche vermittelt werden. Mein Dank gilt auch meinem Team im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sowie dem Bundesamt für Justiz, das mich in meiner Arbeit engagiert unterstützt hat.

In diesem Abschlussbericht werde ich neben der Darstellung des Fortgangs meiner Arbeit auch den Betroffenen Gehör verschaffen und die Kritik und die Wünsche aufzeigen, die an mich herangetragen wurden. Aus Fehlern können wir nur lernen, wenn wir wissen, wo wir ansetzen müssen. Viele Prozesse sind bereits in Gang gesetzt, dennoch bleibt noch viel zu tun. Als Opferbeauftragter möchte ich dazu beitragen, die Verbesserungen, die mir noch notwendig erscheinen, im Rahmen meiner Möglichkeiten auf politischer Ebene auf den Weg zu bringen.

Den Opfern und Hinterbliebenen, die mir in zahlreichen Gesprächen und Treffen mit viel Offenheit und konstruktiver Kritik begegnet sind, gilt mein ganz besonderer Dank. Jede Begegnung mit ihnen hat mir

gezeigt, wie schwer das Leben für die unmittelbar Betroffenen, aber auch für ihre Familien und Freunde seit dem Anschlag ist und mit welchen körperlichen Verletzungen und psychischen Belastungen sie leben müssen. Umso mehr wünsche ich allen Opfern und Hinterbliebenen von ganzem Herzen die Kraft, ihre Situation zu meistern und eines Tages in einen unbelasteteren Alltag zurückkehren zu können!



Kurt Beck

Ministerpräsident a. D.

## 2. ZUSAMMENFASSUNG

Hauptaufgabe des Opferbeauftragten war und ist die Unterstützung und Vermittlung von Hilfen für die Opfer und Hinterbliebenen des Anschlags auf dem Breitscheidplatz. Die Vielfalt dieser Aufgaben zeigen der Zwischenbericht und der vorliegende Abschlussbericht. Im Rahmen der vielen persönlichen Gespräche haben die Opfer und Hinterbliebenen aber auch Kritikpunkte an den Opferbeauftragten herangetragen. Auch Gespräche mit anderen Akteuren haben gezeigt, dass für die Zukunft Verbesserungen vorgenommen werden sollten, um Opfer von Terroranschlägen besser unterstützen zu können. Hierzu enthält der Abschlussbericht in Kapitel 8 konkrete Lösungsvorschläge des Opferbeauftragten. Zusammengefasst handelt es sich um folgende Punkte:

- Auf Bundes- und Landesebene sollten zentrale Anlaufstellen für Opfer eines Terroranschlags und deren Angehörige geschaffen werden, die im Falle eines Anschlags zusammenarbeiten sollten. Es wird vorgeschlagen, auf Bundesebene zentrale Strukturen im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zu schaffen, die im Ernstfall je nach Sachlage personell erheblich aufgestockt und um eine Geschäftsstelle „Opferbeauftragter“ erweitert werden können. Als Opferbeauftragte oder Opferbeauftragter sollte im Krisenfall eine prominente Persönlichkeit durch die Bundesregierung benannt werden. Es sollte außerdem darüber nachgedacht werden, auch für andere Unglücks- oder Katastrophenfälle größeren Ausmaßes zentrale Strukturen zu schaffen, wie sie bereits im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur für schwere Verkehrsunfälle existieren, die je nach Ereignis mithilfe eines Opferbeauftragten schnell funktions- und arbeitsfähig wären.
- Außerdem wird vorgeschlagen, im Falle eines erneuten Anschlags vor Ort nahe der Anschlagstelle eine gut sichtbare Anlauf- bzw. Betreuungsstelle für Betroffene einzurichten. Damit soll den Betroffenen bereits in der Akutphase die Möglichkeit gegeben werden, sich mit ihren Anliegen und Fragen schnell und unkompliziert an eine kompetente Ansprechperson zu wenden. Zudem kann ihnen dort schon zu diesem frühen Zeitpunkt emotionaler Beistand durch die Notfallseelsorge oder Kriseninterventionsteams angeboten werden. Das Fehlen einer zentralen Anlaufstelle vor Ort wurde von den Betroffenen beim Terroranschlag auf dem Breitscheidplatz kritisiert.
- Je nach Sachlage müssen Betroffene unterschiedlichste Anträge auf Entschädigung stellen. Hierfür wird vorgeschlagen, im Falle eines Anschlags eine zentrale Stelle zu haben, die solche Anträge entgegennimmt, Hilfestellung beim Ausfüllen der Anträge leistet sowie die Weiterleitung und Begleitung übernimmt.
- Es sollte außerdem darüber nachgedacht werden, zentrale behördliche Onlineplattformen einzurichten, die im Falle eines Anschlags Informationen für Betroffene bereithalten.
- Die Entschädigungszahlungen für Verletzte und Hinterbliebene sollten deutlich erhöht werden. Dies betrifft neben den Härteleistungen auch die pauschalen Entschädigungssätze nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG). Insbesondere sollten die Leistungen nach dem OEG allen Opfern und Hinterbliebenen unabhängig von ihrer Nationalität zur Verfügung stehen.
- Künftig sollten außerdem auch materielle Schäden ersetzt werden können und zwar unabhängig davon, ob die Tat mit einem Fahrzeug begangen wurde.
- Angehörigen und Hinterbliebenen von bei einem Terroranschlag verletzten oder getöteten Personen sollte zügig finanzielle Unterstützung im Hinblick auf Reisekosten für Reisen zu ihrem Angehörigen gewährt werden.



- Darüber hinaus ist auch die Informationslage für die Hinterbliebenen bei der Opferidentifizierung zu verbessern. So sollten die Hinterbliebenen in angemessener Form unter Vorbehalt über den möglichen Tod des Angehörigen informiert werden, wenn eine Identifizierung mit hoher Wahrscheinlichkeit möglich ist.

### 3. FORTFÜHRUNG DER ARBEIT DES OPFERBEAUFTRAGTEN

Eine umfassende Darstellung der vielfältigen vom Opferbeauftragten wahrgenommenen Tätigkeiten findet sich in dem im Juli 2017 veröffentlichten Zwischenbericht. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird insoweit auf diesen Bericht verwiesen und es wird im Folgenden die fortgeführte Arbeit dargestellt.

---

#### a. Unterstützung der Opfer und Hinterbliebenen

Der Opferbeauftragte hat sich seit dem im Juli 2017 veröffentlichten Zwischenbericht weiterhin mit Opfern und Hinterbliebenen des Anschlags getroffen und stand diesen mit emotionaler und praktischer Unterstützung zur Seite. Dabei haben Betroffene, zu denen bisher kein unmittelbarer Kontakt bestanden hat, das Angebot für ein persönliches Gespräch wahrgenommen und Unterstützung in Anspruch genommen. Sie wurden individuell betreut und entsprechend ihren Bedürfnissen unterstützt. Fortgeführt wurde der Austausch mit den Betroffenen, zu denen bereits ein unmittelbarer Kontakt bestand und die weiterhin auf Hilfe angewiesen waren. Sie wurden weiter begleitet, um sie bei den bestehenden und sich wandelnden Bedürfnissen bestmöglich zu unterstützen.

---

#### b. Unterstützung der im Ausland wohnenden Opfer und Hinterbliebenen

Ein Schwerpunkt der seit Juli 2017 wahrgenommenen Aufgaben betraf die Betreuung der internationalen Betroffenen des Anschlags.

Hier konnte ein unmittelbarer Austausch mit der Familie einer aus dem Ausland stammenden getöteten Person erfolgen und diese Familie konnte bei der Antragstellung auf Entschädigungsleistungen und der Beschaffung von Informationen unterstützt werden. Da die betroffene Familie – nicht zuletzt aufgrund der Sprachbarriere – noch vergleichsweise wenige Maßnahmen ergriffen hatte, bestand ein umfassender Unterstützungsbedarf. In Zusammenarbeit mit der anwaltlichen Vertretung konnte vieles vorgebracht werden.

Auch zu Angehörigen einer anderen betroffenen ausländischen Familie konnte ein unmittelbarer Kontakt hergestellt werden. Auch hier konnte erfolgreich bei der Geltendmachung der Ansprüche auf Entschädigung geholfen und weitere Unterstützung geleistet werden. So wurden beispielsweise die Kosten der Heilbehandlung an den richtigen Kostenträger weitergeleitet.

Auch wurden Gespräche mit einem Angehörigen einer betroffenen israelischen Familie geführt, der über die Entschädigungsmöglichkeiten, die der israelische Staat seinen betroffenen Bürgerinnen und Bürgern anbietet, berichtete.

Regelmäßig steht der Opferbeauftragte im Zusammenhang mit den im Ausland wohnhaften Betroffenen auch weiterhin im Austausch mit den Botschaften der jeweiligen Länder, um Informationen zu übermitteln oder Kontakte zu vermitteln.

---

### c. Unterstützung des polnischen Spediteurs

Auch für den polnischen Spediteur, mit dessen LKW der Terroranschlag verübt wurde, hat sich der Opferbeauftragte weiter eingesetzt. Es konnte ein Gespräch mit dem Spediteur und dessen anwaltlicher Vertretung stattfinden. In diesem wurde ausführlich die persönliche und wirtschaftliche Situation des Spediteurs besprochen. Dem Spediteur wurde die bereits im Zwischenbericht dargestellte, aus Mitteln des Auswärtigen Amtes beschaffte finanzielle Unterstützung – auf die kein unmittelbarer Rechtsanspruch bestand – vermittelt.

---

### d. Unterstützung der Besitzer zerstörter Weihnachtsbuden

In zwei durch den Opferbeauftragten moderierten Gesprächsrunden mit Vertreterinnen und Vertretern der von dem Attentat betroffenen Schausteller und der Verkehrsofferhilfe e.V. wurde eine Einigung hinsichtlich der Entschädigung der durch das Attentat beschädigten bzw. zerstörten Weihnachtsbuden gesucht. Hier war es zunächst schwierig, die durchschnittliche Nutzungsdauer von Weihnachtsbuden zu ermitteln. Von dieser Frage hing entscheidend ab, wie hoch der Wiederbeschaffungswert der Weihnachtsbuden, nach dem sich die Entschädigungssumme bemisst, zum Zeitpunkt des Attentats war. Durch die Einbeziehung des Schaustellerverbands e. V. und die Einholung verschiedener Stellungnahmen und Erfahrungswerte konnte eine Informationsgrundlage geschaffen werden, die ein für die meisten Beteiligten zufriedenstellendes Ergebnis ermöglichte.

---

### e. Netzwerke

Bestehende Informationsquellen, vorhandenes „Know-how“ und bereits existierende Ressourcen zu nutzen und zu vernetzen, war und ist eine wichtige Aufgabe des Opferbeauftragten.

### aa. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Zu diesem Zweck traf sich der Opferbeauftragte mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur. Dort wurde eine „Gemeinsame Ansprechstelle der Bundesregierung für Betroffene schwerer Verkehrsunfälle (GABur)“ errichtet und in diesem Zusammenhang war der Austausch hinsichtlich der vom Opferbeauftragten bereits im Zwischenbericht angeregten zentralen Anlaufstelle (auf Bundesebene) für die Opfer und Hinterbliebenen von gegenseitigem Interesse.

### bb. Koordinierungsstelle Nachsorge, Opfer- und Angehörigenhilfe (NOAH)

Auch mit Vertreterinnen und Vertretern der von der Bundesregierung bereits 2002 errichteten Koordinierungsstelle Nachsorge, Opfer- und Angehörigenhilfe (NOAH) des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, das im Geschäftsbereich des Bundesministerium des Innern angesiedelt ist, fand ein Austausch statt.

Beide Stellen verfügen bereits über Ressourcen (NOAH) bzw. werden Ressourcen vorhalten (GABur), auf die auch im Falle eines Terroranschlags zurückgegriffen werden könnte. Zudem bestehen durch die Errichtung von GABur Erfahrungswerte, die auch für die Errichtung einer Zentralstelle für Terroropfer hilfreich sein können. Bei NOAH lässt sich auf langjährige Erfahrungen in der psychosozialen Betreuung von Notfallopfern und Angehörigen sowie auf Fachberatung zur Qualitätssicherung in der psychosozialen Notfallversorgung zurückgreifen.

### cc. Der Sonderbeauftragte des Senats von Berlin

Darüber hinaus traf sich der Opferbeauftragte mit dem vom Berliner Senat eingesetzten Sonderbeauftragten, Herrn Bundesanwalt b. Bundesgerichtshof a.D. Bruno Jost, der ausführlich das Handeln der Berliner Behörden im Fall Amri beleuchtet hat. Das Treffen fand nach der Veröffentlichung des Zwischenberichts von Herrn Bundesanwalt b. Bundesgerichtshof a.D. Bruno Jost statt und bot Gelegenheit, sich über die jeweiligen Tätigkeiten auszutauschen. Hierbei konnte der Opfer-

beauftragte einen vertieften Einblick in die wichtige Arbeit von Herrn Bundesanwalt b. Bundesgerichtshof a. D. Bruno Jost gewinnen, der in seinem Abschlussbericht<sup>1</sup> umfassend die Versäumnisse der Berliner Behörden im Fall Amri in differenzierter Weise dargestellt hat. Wichtig war insbesondere die Erkenntnis, dass zwischen den Versäumnissen der Behörden und der Begehung des Anschlags keine Kausalität nachgewiesen werden konnte.

mit Vertreterinnen und Vertretern des Landes Berlin, der Kirchengemeinden und der betroffenen Bundesministerien zur Planung der Gedenkveranstaltung teil, in denen das Programm und die Organisation besprochen wurden. Dabei wurden auch die Wünsche der Betroffenen, die an den Opferbeauftragten herangetragen wurden, in die Planungen eingebracht.

---

#### **f. Mitwirkung bei der Auswahl eines Gedenkformats (Tätigkeit als Preisrichter)**

Neben diversen weiteren Preisrichterinnen und Preisrichtern und sachverständigen Personen, u.a. Vertreterinnen und Vertretern des Landes Berlin, der Kirchengemeinden und der Hinterbliebenen, war der Opferbeauftragte als Preisrichter an dem Gestaltungswettbewerb beteiligt, mit dem ein geeignetes Gedenkformat zur Erinnerung an die Opfer des Anschlags gefunden werden sollte. Hier konnte der Opferbeauftragte die in persönlichen Gesprächen und Einsendungen an ihn geäußerten Wünsche der Betroffenen einbringen. Gemeinsam mit den übrigen Preisrichterinnen und Preisrichtern konnte ein würdiges Gedenkformat gefunden werden, welches am 19. Dezember 2017 anlässlich der Gedenkveranstaltung zum Jahrestag öffentlich eingeweiht wird.

---

#### **g. Mitwirkung bei der Planung einer Gedenkveranstaltung zum Jahrestag des Anschlags**

Auch in die Planungen und die Organisation der Gedenkveranstaltung anlässlich des Jahrestags des Anschlags war der Opferbeauftragte involviert. Der Opferbeauftragte koordinierte die seitens des Landes Berlin und der Bundesregierung ausgerichtete Gedenkveranstaltung zum Jahrestag für die Seite des Bundes. Daher nahm der Opferbeauftragte an den Sitzungen

---

<sup>1</sup> <https://www.berlin.de/sen/inneres/presse/weitere-informationen/artikel.638875.php>.

## 4. KRITIK DER OPFER UND HINTERBLIEBENEN NACH DEM ANSCHLAG

In vielen persönlichen Gesprächen mit den Opfern und Hinterbliebenen wurden auch die Erlebnisse nach dem Anschlag geschildert. Aufgabe des Opferbeauftragten war es auch, die Kritik, die in diesem Zusammenhang an ihn herangetragen wurde, aufzunehmen und hierzu, wie im Zwischenbericht bereits angekündigt, Lösungsvorschläge zu machen.

Insgesamt lässt sich die geäußerte Kritik im Wesentlichen in zwei zeitliche Phasen unterscheiden: Die Akutphase unmittelbar nach dem Anschlag (Phase 1) und die Phase im Anschluss an diese Akutphase (Phase 2).

---

### a. Phase 1

Unmittelbar nach dem Anschlag standen der Umgang mit den Betroffenen und die Informationslage in der Kritik.

Einhellig wurde bemängelt, dass man unmittelbar nach dem Anschlag nicht gewusst habe, an wen man sich mit seinen Fragen wenden könne. Es habe ein zentraler Ansprechpartner für die Betroffenen gefehlt. Die Situation sei auch durch den Übergang von Zuständigkeiten erschwert worden. So waren je nach Stadium die Polizei vor Ort, das Landeskriminalamt Berlin, das Bundeskriminalamt und der Generalbundesanwalt zuständig. Positiv von den jeweiligen Betroffenen hervorgehoben wurden Fälle, in denen sich Polizeibeamtinnen und -beamte engagiert um die Menschen gekümmert haben, die auf der Suche nach vermissten Angehörigen waren. Dies wurde als wichtige Hilfe empfunden. In Fällen, in denen eine solche Unterstützung allerdings nicht erfolgte, haben die Betroffenen berichtet, dass sie sich allein und hilflos gefühlt hätten. Insgesamt fehlte es an Informationen darüber, wohin die Verletzten nach dem Anschlag gebracht worden waren. So haben Angehörige selbst in der Nacht Krankenhäuser abgesucht, um vermisste Personen zu finden.

Von den Hinterbliebenen wurde außerdem das Verfahren der Opferidentifizierung als große Belastung empfunden. Es wurde völliges Unverständnis darüber geäußert, dass die Hinterbliebenen nicht über den Tod ihres Angehörigen benachrichtigt wurden, obwohl die Getöteten einen Ausweis bei sich hatten und identifizierbar waren. Die Notwendigkeit des Abgleichs z. B. mit DNA und das damit verbundene Einholen von Gegenständen der Getöteten durch die Polizei wurden als schwer erträglich empfunden. Die Phase der Ungewissheit bis zum Überbringen der Todesnachricht sei extrem belastend gewesen. Die Dauer, bis zu drei Tage, wurde von allen Betroffenen als viel zu lange kritisiert. Hinzu kam, dass teilweise in den Medien bereits über den Tod berichtet wurde, obwohl dieser von offizieller Seite noch nicht bestätigt war. Auch dies wurde als sehr quälend beschrieben.

Damit einhergehend wurde der Gottesdienst in der Kaiser-Wilhelm-Gedächtnis-Kirche einen Tag nach dem Anschlag und damit zu einem Zeitpunkt, zu dem viele Hinterbliebene noch nicht über den Tod ihres Angehörigen informiert worden waren, als unpassend empfunden.

Kritisiert wurde teilweise auch der Umgang einzelner Polizeibeamtinnen bzw. -beamter mit den Betroffenen. So hätten sich manche Betroffene von den Polizeibeamtinnen bzw. -beamten mehr Sensibilität gewünscht. Es wurden aber auch positive Erfahrungen mit der Polizei geschildert.

Auch Formulare, die den Betroffenen ausgehändigt wurden, wurden teilweise als unpassend und nicht der Situation angemessen empfunden.

---

### b. Phase 2

In der Zeit nach der Akutphase wurden Fragen der Entschädigung relevant. Hier wurde kritisiert, dass zunächst nicht ganz klar war, welche Entschädigungsquellen

für die Opfer und Hinterbliebenen vom Anschlag auf dem Breitscheidplatz mit welchen Leistungen greifen. Es ging dabei um die drei im Zwischenbericht bereits dargestellten Entschädigungsquellen „Härteleistungen“, „Opferentschädigungsgesetz“ und „Verkehrsoferhilfe“. Um hier den Opfern und Hinterbliebenen umfassende Hilfen zukommen lassen zu können, hat man sich zügig entschlossen, alle drei Entschädigungsquellen für die Betroffenen zu öffnen. Allerdings dauerte dieser Prozess bis Anfang Januar 2017. Dabei wurde dann auch oft missverstanden, dass die Heranziehung des Fonds der Verkehrsoferhilfe nicht bedeutet, dass man den Terroranschlag zu einem Verkehrsunfall herabstufen möchte, sondern dass die wesentliche Zielrichtung war, den Betroffenen alle erdenkliche finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen.

Zum Wohle der Betroffenen haben sich alle Akteure der drei Entschädigungsquellen schnell vernetzt. Dennoch unterliegen alle drei Entschädigungsquellen unterschiedlichen Voraussetzungen, was für die Betroffenen viel Aufwand bei der Antragstellung bedeutete. Vielfach war es für die Betroffenen schwer, dieses Geflecht und die unterschiedlichen Leistungen und Voraussetzungen zu verstehen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass viele Opfer und Hinterbliebenen psychisch bzw. physisch schwer verletzt und damit auch mit den bürokratischen Voraussetzungen und Abwicklungen überfordert waren. So sind z. B. viele Ansprüche, die eigentlich einfach und schnell zu bearbeiten gewesen wären (z. B. Beerdigungskosten), teilweise erst in der zweiten Jahreshälfte 2017 bei der Verkehrsoferhilfe geltend gemacht worden und Anträge zum Teil auch erst nach Gesprächen mit dem Opferbeauftragten eingereicht worden.

Die Betroffenen hätten sich hier eine zentrale Stelle zur Antragstellung bzw. Unterstützung bei der Einreichung von Anträgen (Lotsenfunktion) gewünscht.

Auch die Höhe der Entschädigungen wurde kritisiert. 10.000 Euro als Härteleistung für den Verlust naher Angehöriger wie Kinder, Eltern, Ehegatten, sowie 5.000 Euro für den Verlust von Geschwistern wurden als zu

niedrig empfunden. Auch die pauschalen Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz wie z. B. die Bestattungskostenpauschale in Höhe von 1.745 Euro (seit 1. Juli 2017: 1.778 Euro) oder die Vollwaisenrente in Höhe von 229 Euro (seit 1. Juli 2017: 233 Euro) monatlich wurden als viel zu niedrig kritisiert.

Zudem wurde die Ernennung von Herrn Ministerpräsident a. D. Kurt Beck als Opferbeauftragter am 8. März 2017 als zu spät empfunden.

Da zunächst kein zentraler Ansprechpartner für die Betroffenen vorhanden war, ist der Opferbeauftragte des Landes Berlin, Herr Roland Weber, schon in der Phase unmittelbar nach dem Anschlag mit großem Engagement in diese „Lücke“ getreten. Obwohl seine Tätigkeit ehrenamtlich war, stand er als Ansprechpartner zur Verfügung und konnte viele Hilfen vermitteln. Darauf soll an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich hingewiesen werden. Gemeinsam mit dem Opferbeauftragten der Bundesregierung, Herrn Ministerpräsident a. D. Kurt Beck, führt Herr Roland Weber seine Arbeit bis heute fort.

## 5. IN GANG GESETZTE PROZESSE

Die von den Betroffenen geäußerte Kritik wurde teilweise bereits bei einem Empfang des Bundespräsidenten a. D. Joachim Gauck für die Hinterbliebenen im Februar 2017 geäußert und an die politisch Verantwortlichen weitergetragen. Bereits frühzeitig wurden Prozesse in Gang gesetzt, die diese Kritik aufnahmen und Verbesserungen wurden eingeleitet oder schon umgesetzt. Dies soll im Nachfolgenden dargestellt werden.

### a. Polizei, Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt

#### aa. Polizei und Bundeskriminalamt

Die Reaktionen vieler Betroffener des Anschlags auf dem Breitscheidplatz haben gezeigt, dass Opferbelange auch und gerade in der Akutphase direkt nach einem Anschlag von erheblicher Bedeutung sind.

Daher haben sich das Bundeskriminalamt und die Polizeien der Länder in verschiedenen Projektgruppen zusammengefunden, um insbesondere zwei der kritisierten Themenbereiche aufzuarbeiten: Zum einen die Kommunikation mit den Opfern und Hinterbliebenen sowie zum anderen die Arbeitsweise bei der Identifizierung von Opfern. Die Innenministerkonferenz, die bereits im Juni 2017 mit diesen Themen befasst war, wird im Jahr 2018 Fragen der Angehörigenbetreuung erneut aufnehmen. Der Opferbeauftragte bemüht sich im Vorfeld darum, in diese Gespräche einbezogen zu werden.

#### *Kommunikation mit den Opfern und Angehörigen*

Die Nachbereitung des Anschlags auf dem Breitscheidplatz hat erneut gezeigt, wie wichtig die polizeiliche Arbeit bei der Betreuung von Opfern und deren Angehörigen ist. Bei Terroranschlägen kommen folgende Besonderheiten hinzu:

- Die Lage am Tatort ist besonders unübersichtlich, so dass aus Gründen der Eigensicherung Rettungskräfte und Kräfte der Psychosozialen Notfallversorgung

(PSNV) wie Notfallseelsorge und Krisenintervention nicht immer sofort zum Tatort vorrücken können.

- Wichtig ist eine koordinierende Rolle der Polizei, weil sämtliche Informationen über den Tatablauf und die Identität der betroffenen Personen bei der Polizei zusammenlaufen.

Ferner hat der Anschlag vom Breitscheidplatz vor Augen geführt, dass die Betreuung ausländischer Staatsangehöriger in einer solchen Notsituation mit besonderen Anforderungen verbunden ist und zudem gut organisiert sein muss, um die jeweiligen Auslandsvertretungen zeitnah informieren zu können.

Mit diesen Themen beschäftigen sich verschiedene Bund-Länder-Arbeitsgruppen.

Als ein vorläufiges Fazit kann festgehalten werden, dass sowohl bei den Polizeien als auch bei den Rettungskräften bzw. PSNV-Kräften die nötigen Rechtsgrundlagen bzw. Dienstvorschriften zur Betreuung von Opfern und Angehörigen bestehen und bekannt sind. Im Ereignisfall bleibt die Herausforderung, dass auch tatsächlich gut ausgebildete Einsatzkräfte vor Ort sind, die in der Lage sind, die vorhandenen Maßnahmen der Lage angemessen umzusetzen. Alle Beteiligten sehen es als vordringliche Aufgabe an, die Zusammenarbeit jeweils zwischen den Polizeien und folgenden Akteuren zu verbessern:

- den nicht-polizeilichen Kräften der Krisenintervention und Notfallseelsorge,
- der Staatsanwaltschaft sowie
- den für die langfristige Opferbetreuung zuständigen Behörden.

Hierzu haben das Bundesministerium des Innern und das Land Berlin eine Checkliste „Betreuungsmaßnahmen für Opfer und deren Angehörige bei inländischen

Großschadensereignissen und bei terroristischen Anschlägen“ erstellt. Derzeit arbeiten die zuständigen Stellen daran, diese Empfehlungen flächendeckend umzusetzen. Dies umfasst neu aufzubauende Netzwerke, Ansprechstellen, gemeinsame Übungen sowie Aus- und Fortbildungen. Sofern sich abzeichnet, dass bei einem Schadensereignis viele ausländische Staatsangehörige betroffen sind, wird künftig das Auswärtige Amt direkt in die Informationsflüsse eingebunden. Mit einer zügigen und konsequenten Einbindung sämtlicher zuständiger Behörden soll erreicht werden, dass alle Betroffenen so früh wie möglich über ihre Rechte und Entschädigungsmöglichkeiten unterrichtet werden. Ziel ist es, den Kreis der Betroffenen schnellstmöglich vollständig zu ermitteln, deren Bedarfe richtig zu analysieren und die behördlichen Hilfsmaßnahmen aufeinander abzustimmen. Besonderes Augenmerk sollte nach Auffassung des Opferbeauftragten dabei auch auf eine optisch gut erkennbare Informationsstelle für die Betroffenen vor Ort nahe der Anschlagstelle gelegt werden. Die Gespräche mit den Betroffenen haben gezeigt, dass ein Ansprechpartner vor Ort wichtig ist, um den bestehenden Bedürfnissen nach ersten Informationen gerecht zu werden.

### **Opferidentifizierung**

Die von den Angehörigen vorgebrachte Kritik an den langwierigen Maßnahmen zur Identifizierung der Getöteten hat erneut ins Bewusstsein gerückt, wie wichtig es ist, schnellstmöglich über den Verbleib vermisster Personen zu informieren. Die Fachgremien der Polizeien sind bei ihren Beratungen zur Aufarbeitung der Vorgänge zu folgenden Schlussfolgerungen gekommen:

- Die Identifizierungskommission sollte auch weiterhin getötete Personen von Terroranschlägen, Flugzeugunglücken und ähnlichen großen Schadensereignissen grundsätzlich nach dem bewährten internationalen Standard identifizieren. Der durch internationale Vereinbarungen standardisierte Identifizierungsprozess stellt sicher, dass ein Opfer zweifelsfrei identifiziert

werden kann. Er soll die sichersten Ergebnisse mit dem geringstmöglichen Zeitaufwand erzielen. Eine Beschleunigung dieses Verfahrens, welches teilweise mehrere Tage dauert, ist aufgrund der komplexen Arbeitsabläufe nicht möglich.

- Bund und Länder arbeiten an einem Handlungskonzept, das Kriterien dafür aufzeigt, wann die Identifizierungskommission anzufordern ist. Des Weiteren soll das Handlungskonzept auch Möglichkeiten beinhalten, wie sich Polizeiführerinnen und Polizeiführer beraten lassen können, wenn Unsicherheit darüber besteht, ob tatsächlich der Einsatz der Identifizierungskommission erforderlich ist oder ob andere und damit schnellere Identifizierungsmaßnahmen möglich sind, die nicht von der Identifizierungskommission auszuführen sind.
- Alle Polizeibediensteten sollen nochmals darauf hingewiesen werden, dass den Angehörigen das Verfahren der Identifizierung von besonders geschulten Polizeibediensteten sensibel und nachvollziehbar zu erklären ist. Dann haben Angehörige in der Regel auch Verständnis für die langwierigen Maßnahmen. Zukünftig soll die Polizei Angehörigen daher bereits beim ersten Kontakt möglichst gemeinsam mit einer PSNV-Kraft vermitteln, dass die vermisste Person mit hoher Wahrscheinlichkeit ums Leben gekommen ist. Außerdem sollen die Polizeibediensteten bei ihrem Kontakt mit Angehörigen kulturelle und religiöse Besonderheiten berücksichtigen.
- Schließlich lässt das Bundeskriminalamt bis Anfang nächsten Jahres den Informationsflyer für Betroffene zur Identifizierungskommission vollständig überarbeiten, damit dieser für die Betroffenen auch in psychischen Ausnahmesituationen leichter zu verstehen ist. Ferner wird das Bundeskriminalamt in Zukunft Opfermerkblätter verteilen, die in einer für die Betroffenen leicht verständlichen Sprache verfasst sind.



### bb. Generalbundesanwalt

Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof hat die Voraussetzungen für die schnelle Einrichtung einer dauerhaft zuständigen zentralen Ansprechperson für Opfer und Hinterbliebene im Falle eines terroristisch motivierten Anschlags in der Bundesrepublik geschaffen. Aufgabe dieses „Opferstaatsanwalts“ wird es bei Straftaten im Zuständigkeitsbereich des Generalbundesanwalts sein, in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Polizeibehörden und den ermittlungsführenden Stellen bereits unmittelbar nach einem Anschlagsgeschehen zuverlässige Informationen zu Geschädigten und deren Aufenthaltsorten zu erheben und zu verifizieren. So können Angehörige von Tatopfern oder Rechtsbeistände entsprechende Auskünfte aus einer Hand erhalten und ihre berechtigten Belange werden rasch und effizient umgesetzt. Der Opferstaatsanwalt soll auch während des weiteren Verfahrens zentraler Ansprechpartner für Opfer, Angehörige und Rechtsbeistände in Fragen des Opferschutzes im Ermittlungs- und Strafverfahren bleiben und so auf die Berücksichtigung der Belange von Opfern und deren Angehörigen hinwirken. Ferner soll die zentrale Ansprechperson die Zusammenarbeit des Generalbundesanwalts mit anderen Behörden, Opferbeauftragten und ausländischen Landesvertretungen in Opferbelangen koordinieren, um Informationen, die beispielsweise für Entschädigungen erforderlich sind, zeitnah weitergeben zu können.

### b. Aufbau von Netzwerken

Dem Opferbeauftragten ist es ein Anliegen, die im Falle eines Terroranschlags betroffenen Akteure zu vernetzen. Hierdurch können vorhandene Ressourcen in personeller und sachlicher Hinsicht sowie bereits bestehendes „Know-how“ genutzt werden. In den Gesprächen wurde daher stets auf die bei anderen Akteuren vorhandenen Strukturen hingewiesen. Der Opferbeauftragte hat auch an einer vom Bundesministerium des Innern bzw. der Konferenz der Innenminister eingesetzten Arbeitsgruppe teilgenommen, die sich mit dem Thema der Angehörigenbetreuung beschäftigte.

### c. Schaffung zentraler Opferschutzstrukturen im Land Berlin

Der Senat von Berlin hat am 7. November 2017 die Einrichtung einer „Zentralen Anlaufstelle für Opfer und Betroffene von Terroranschlägen und Großschadensereignissen“ beschlossen. Bei seiner Entscheidung ist der Senat davon ausgegangen, dass Opfer und Hinterbliebene zu Recht erwarten, dass der Staat sich in der höchst ungewissen Situation nach einem Anschlag um sie kümmert und ihnen praktische Hilfestellung leistet.

Die „Zentrale Anlaufstelle“ wird bei der Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung eingerichtet und dort in ein zu schaffendes Referat Opferschutz und Opferhilfe eingegliedert. Sie soll nicht die vorhandenen Angebote, etwa der Freien Träger, ersetzen, sondern eine zusammenfassende, koordinierende, operative Struktur vorhalten, die den Betroffenen sowohl unmittelbar in der Akutphase als auch in der Folgezeit zur Seite steht. Somit soll ein effektives Hilfesystem aufgebaut werden, das in der Lage ist, seine Arbeit binnen kürzester Zeit nach einem Ereignis aufzunehmen. Dabei ist es dem Senat ein wichtiges Anliegen, alle staatlichen und nichtstaatlichen Akteure in den Aufbauprozess der Anlaufstelle einzubeziehen, die Rollenverteilung und die Zuständigkeitsabgrenzungen genau vorzunehmen und dabei auch auf die Erfahrungen des Berliner Opferbeauftragten zurückzugreifen.

Die Einbindung der „Zentralen Anlaufstelle“ in das zukünftige Referat Opferschutz und Opferhilfe ist vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen im Land Berlin ein wichtiger Faktor für ihre zielgerichtete Arbeit. Eine Beratung von Opfern, Hinterbliebenen, Angehörigen und weiteren Betroffenen kann nur dann zufriedenstellend sein, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der „Zentralen Anlaufstelle“ in bestehende Netzwerke des Opferschutzes und der Opferhilfe eingebunden sind. So können sie sich die notwendigen Erfahrungen und Kenntnisse aneignen und wissen um die vorgehaltenen Angebote und Strukturen, um diese für die Betroffenen nutzbar zu machen.



Zu den wesentlichen Aufgaben der „Zentralen Anlaufstelle“ sollen vor dem Hintergrund der beschriebenen Ausgangslage insbesondere gehören:

- Betroffenen bereits in der Ereignisphase qualifizierte Auskünfte nach zu definierenden Standards zukommen zu lassen,
- Betroffene in das Hilfsnetzwerk der Beratungsstellen und der Freien Träger zu vermitteln,
- die Koordination der unterschiedlichen Beratungsträger in der Folgezeit eines Terror-, Unglücks- oder Katastrophenfalls zu übernehmen,
- relevante Informationen an die Beratungsträger nach einem Terror-, Unglücks- oder Katastrophenfall in enger Abstimmung mit den Ordnungsbehörden weiterzugeben,
- sich an der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in der Zeit nach einem Terror-, Unglücks- oder Katastrophenfall zu beteiligen,
- die Nachhaltigkeit der weiteren Beratung der Betroffenen zu sichern,
- die Beratungsstruktur außerhalb der Akutphase zu organisieren und zu pflegen.

Die „Zentrale Anlaufstelle“ soll aus einem interdisziplinären Team bestehen, dessen Mitglieder in der Psychosozialen Notfallversorgung geschult sind. Die besondere Herausforderung in der gegenwärtigen Errichtungsphase besteht darin, eine Struktur zu schaffen, die im Falle eines Ereignisses innerhalb sehr kurzer Zeit aktiviert werden kann, um ihre Aufgaben effektiv und reibungsfrei zu erledigen. Da Art und Ausmaß eines etwaigen Ereignisses ebenso wenig im Vorhinein definiert werden können wie die Zahl der Betroffenen oder das Ausmaß der Schäden und der daraus resultierende Beratungs- und Unterstützungsbedarf der Betroffenen, wird bei der Aufgabenwahrnehmung ein Höchstmaß an Flexibilität erforderlich werden. Dies gilt umso mehr, als die

„Zentrale Anlaufstelle“ nicht nur in der Akutphase und unmittelbar danach, sondern insbesondere auch in der Folgezeit verstärkt präsent sein soll.

---

#### **d. Überlegungen zu Änderungen bei der Opferentschädigung**

Im Rahmen der Arbeiten zu einer gesetzlichen Neuordnung der sozialen Entschädigung in der 18. Legislaturperiode wurden auf der Grundlage eines durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erstellten Arbeitsentwurfs verschiedene Neuregelungen in der Opferentschädigung mit Verbänden, Ministerien und Ländern diskutiert. Dabei ging es unter anderem um Probleme im geltenden Recht, die auch beim Terroranschlag auf dem Breitscheidplatz benannt wurden.

Die hierbei diskutierten Neuregelungen werden in Kapitel 6 a. ff. detailliert dargestellt.

Das Gesetzgebungsprojekt konnte jedoch vor Ende der Legislaturperiode nicht mehr umgesetzt werden. Seine Fortführung ist abhängig von den Entscheidungen der Koalitionspartner der neuen Legislaturperiode.

---

#### **e. Gemeinsame Ansprechstelle der Bundesregierung für Betroffene schwerer Verkehrsunfälle (GABur)**

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ist in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt seit Januar 2016 für die Einrichtung einer gemeinsamen Ansprechstelle der Bundesregierung für Betroffene schwerer Verkehrsunfälle zuständig. Mit der Schaffung einer solchen Ansprechstelle im Verkehrsministerium erfüllt die Bundesregierung die Vorgaben aus der EU-Verordnung 996/2010<sup>2</sup>, die von allen Mitgliedstaaten fordert, für den Fall eines schweren Unglücks in der zivilen Luftfahrt, u.a. wenn eigene Staatsangehörige

---

<sup>2</sup> EU VO 996/2010 über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Richtlinie 94/56/EG (20.10.2010).

betroffen sind, eine zentrale Ansprechstelle für Opfer und Hinterbliebene einzurichten.

Im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wurden seit Übertragung der Aufgabe Strukturen geschaffen, um im Fall eines schweren Verkehrsunfalls Betroffene in administrativen Fragen und Anliegen zu unterstützen. Damit die bestmögliche Unterstützung geleistet werden kann, wurden weitere Ressorts (Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Arbeit und Soziales) in die Strukturen der „Gemeinsamen Ansprechstelle der Bundesregierung für Betroffene schwerer Verkehrsunfälle (GABur)“ einbezogen. Zudem ist geplant, im Falle eines schweren Verkehrsunfalls eine prominente Persönlichkeit als Beauftragte oder Beauftragten der Bundesregierung einsetzen zu lassen. Dieser oder diesem Beauftragten dient die GABur als Arbeitsstab.

---

#### **f. Bericht des Opferbeauftragten auf der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JuMiKo) am 9. November 2017**

Als Opferbeauftragter war es Herrn Ministerpräsident a.D. Kurt Beck wichtig, die Anliegen und Bedürfnisse, die seitens der Betroffenen an ihn herangetragen wurden, auch an die politische Ebene weiterzutragen. Als Beispiel für ein politisches Gremium, das der Opferbeauftragte besucht hat, ist die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister zu nennen. Dort hat Herr Ministerpräsident a.D. Kurt Beck persönlich über seine Arbeit berichtet und auch die Gelegenheit genutzt, Lösungsvorschläge und Denkanstöße an die Politik zu übermitteln.

---

#### **g. Überarbeitung von Merkblättern und Formularen; Verwendung bereits vorhandenen Informationsmaterials**

Zum Teil wurde von den Betroffenen kritisiert, dass ihnen zu wenige oder unpassende Informationen bzw. Informationsmaterialien übermittelt wurden. Auch

wurden einige Fragen auf den Antragsformularen für Entschädigungen als unpassend empfunden.

Diese Kritik wurde an die jeweiligen Stellen weitergeleitet. Dort und auch bei bisher nicht beteiligten Stellen, etwa bei den Innenministerien der Länder, die für die jeweiligen Polizeien der Länder zuständig sind, wurden Prozesse in Gang gesetzt, die sicherstellen sollen, dass die Betroffenen in Zukunft mit den bereits zur Verfügung stehenden Informationsmaterialien umfassend und angemessen informiert werden. Darüber hinaus sollen in Zukunft für den jeweiligen Fall zugeschnittene Antragsformulare verwendet werden.

---

#### **h. Musterrahmenplan für die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle auf Landesebene für den konkreten Terror-, Unglücks- oder Katastrophenfall**

Im Zusammenhang mit Terroranschlägen oder Unglücks- oder Katastrophenfällen größeren Ausmaßes ist die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle auf Landesebene immer wieder Thema.

So wurde die Bedeutung einer solchen zentralen Anlaufstelle in der vom Bundesministerium des Innern und dem Land Berlin nach dem Anschlag auf dem Breitscheidplatz erstellten Checkliste hervorgehoben, die Empfehlungen zur Verbesserung der Betreuung Betroffener enthält.

Auch in den von Bundes- und Landesbehörden gemeinsam mit diversen anderen Organisationen 2010 verabschiedeten bundeseinheitlichen Qualitätsstandards und Leitlinien der Psychosozialen Notfallversorgung (PSNV)<sup>3</sup> wurde auf die Bedeutung einer zentralen Anlaufstelle für Betroffene nach komplexen Gefahren- und Schadenslagen mit zahlreichen Opfern aufmerksam gemacht.

---

<sup>3</sup> Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (2012): Psychosoziale Notfallversorgung: Qualitätsstandards und Leitlinien. Teil I & II. Praxis im Bevölkerungsschutz. Bd 7. 3. Auflage. Bonn. [http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Praxis\\_Bevoelkerungsschutz/Band\\_7\\_Praxis\\_BS\\_PSNV\\_Qualit\\_stand\\_Leitlinien\\_Teil\\_1\\_2.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Praxis_Bevoelkerungsschutz/Band_7_Praxis_BS_PSNV_Qualit_stand_Leitlinien_Teil_1_2.pdf?__blob=publicationFile).

Hierbei erging außerdem die Empfehlung, einen Musterrahmenplan für die Länderbehörden zu erstellen, in dem die Konzeption einer zentralen Anlaufstelle auf Landesebene für Betroffene festgeschrieben ist.

Ein solcher Musterrahmenplan, der Strukturen und Aufgaben für eine temporäre Anlaufstelle für konkrete Terror-, Unglücks- und Katastrophenfälle zur Unterstützung von Betroffenen vorsieht, wird derzeit von landesbehördlichen Einrichtungen der PSNV gemeinsam mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe erarbeitet.

Die Anlaufstelle auf Landesebene sollte bereits in den ersten Stunden nach einem Anschlag einsatzfähig sein. Der Musterrahmenplan beschreibt folgende Aufgaben dieser Anlaufstelle:

- die aktive Kontaktaufnahme zu den Betroffenen auf der Grundlage der bereits verfügbaren personenbezogenen Daten,
- bei Bedarf die psychische Stabilisierung der Betroffenen,
- Beratung bei psychosozialen und sozialrechtlichen Anliegen (behördlicher Lotsendienst),
- die Beratung und Vermittlung in passende psychosoziale Dienste und psychotraumatheapeutische Kliniken oder Praxen in den Tagen und Wochen nach dem Ereignis,
- die Organisation und Moderation von Treffen für Opfer, Angehörige und Hinterbliebene zur gemeinsamen Erfahrungsverarbeitung, Bildung von Selbsthilfegruppen und zur Vernetzung einige Wochen nach einem Anschlag,
- die Fachberatung zuständiger Landesbehörden, damit bei der Gestaltung von öffentlichen Gedenk- und Trauerfeiern sowie Gedenkstätten auch psychosoziale und psychotraumatologische Aspekte einbezogen werden können.

Der Musterrahmenplan enthält außerdem Angaben zur Ausstattung, Berufung und Schulung des im Einsatzfall erforderlichen Personals sowie zu regelmäßigen Übungen. Von besonderer Bedeutung ist die fortlaufende Vernetzung mit allen organisations- und fachübergreifenden Stellen sowie mit relevanten Kommunal-, Landes- und Bundesbehörden.

Die jeweilige organisatorische Anbindung der im Einsatzfall auf ein bis zwei Jahre befristeten Anlaufstelle ist abhängig von Art und Dimension des Anschlags sowie den aufgerufenen Zuständigkeiten. Sie kann auf regionaler Ebene, beispielsweise als Einrichtung des betroffenen Landkreises oder des Öffentlichen Gesundheitsdienstes, oder auf Landesebene als Einrichtung der Behörden für Inneres, Gesundheit, Soziales oder Justiz erfolgen.

Erfahrungen und Erkenntnisse bereits eingerichteter zentraler Anlaufstellen für Betroffene wie nach dem ICE-Unglück in Eschede 1998, den Terroranschlägen in New York 2001, dem Londoner Terroranschlag 2005 sowie der seit 2002 bestehenden Koordinierungsstelle Nachsorge, Opfer- und Angehörigenhilfe (NOAH) der Bundesregierung, fließen hier ein.

## 6. ENTSCHÄDIGUNGEN

Eine wichtige Aufgabe des Opferbeauftragten ist es, den Opfern und Hinterbliebenen bei den einzelnen Entschädigungsmöglichkeiten Unterstützung zu leisten. Da das Geflecht der einzelnen Entschädigungsquellen und deren Leistungsumfang für die Betroffenen oft nicht leicht zu verstehen war, soll hier die Möglichkeit genutzt werden, insbesondere das Opferentschädigungsgesetz und die Härteleistungen noch etwas ausführlicher als im Zwischenbericht darzustellen.

### a. Opferentschädigungsgesetz (OEG)

#### aa. Allgemeines

Nach dem OEG bestehen umfangreiche sozialrechtliche Ansprüche, wenn durch eine Gewalttat eine Person eine dauerhafte gesundheitliche Schädigung erlitten hat oder getötet wurde (dann für die Hinterbliebenen).

Dabei wird nicht zwischen terroristischen und anderen Gewalttaten unterschieden, was für die Betroffenen von Vorteil ist, wenn die Motivation des Täters nicht bekannt oder unsicher ist.

Im OEG sind weitreichende Leistungen zum Ausgleich der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen der Gewalttat vorgesehen. Der Leistungskatalog umfasst:

- einkommensunabhängige monatliche Grundrenten für Geschädigte und Hinterbliebene,
- einkommensabhängige monatliche Rentenleistungen zum Ausgleich wirtschaftlicher und beruflicher Nachteile für Geschädigte und Hinterbliebene,
- Bestattungs- und Sterbegeld,
- Maßnahmen der Heil- und Krankenbehandlung sowie

- fürsorgliche Leistungen (darunter z. B. auch Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen).

Die Höhe der monatlichen Grundrenten bemisst sich bei Geschädigten am Ausmaß der eingetretenen Schädigung (Grad der Schädigungsfolgen – GdS) und ist gesetzlich festgelegt (bis 30. Juni 2017: z. B. 138 bis 722 Euro; seit 1. Juli 2017: 141 bis 736 Euro). Für Witwen bzw. Witwer, hinterbliebene Lebenspartnerinnen und Lebenspartner sowie Waisen werden ebenfalls monatliche Renten gezahlt (435 Euro für Witwen/Witwer/hinterbliebene Lebenspartnerinnen und Lebenspartner, ab 1. Juli 2017: 443 Euro; 122 Euro für Halbwaisen, ab 1. Juli 2017: 124 Euro; 229 Euro für Vollwaisen, ab 1. Juli 2017: 233 Euro).

Entscheidungen über Anträge nach dem OEG von Opfern des Attentats auf dem Breitscheidplatz werden vom Berliner Landesamt für Gesundheit und Soziales getroffen.

Vom Leistungskatalog des OEG nicht umfasst sind der Ersatz von Sach- oder Vermögensschäden und Schmerzensgeldansprüche.

#### bb. Konkrete Fallkonstellationen; Verhältnis zur Verkehrsofferhilfe gemäß § 1 Absatz 11 OEG

Die Tat auf dem Breitscheidplatz wurde mit einem Kraftfahrzeug ausgeführt. In Fällen tätlicher Angriffe mit Kraftfahrzeugen sind OEG-Ansprüche eigentlich gemäß § 1 Absatz 11 OEG nicht gegeben, da der Gesetzgeber diese Fälle durch Leistungen der Verkehrsofferhilfe regeln wollte. Die Frage, ob das OEG in diesem Fall trotzdem Anwendung finden kann, wurde jedoch zügig im Interesse der Betroffenen geklärt. Das OEG sieht einen sogenannten Härteausgleich vor, wenn sich „aus den Vorschriften dieses Gesetzes besondere Härten ergeben“ (§ 1 Absatz 12 OEG in Verbindung mit § 89 Bundesversorgungsgesetz – BVG). Über diesen Weg erhalten Opfer des Anschlages vom Breitscheidplatz daher auch Leistungen nach dem OEG.

### cc. OEG-Traumaambulanz

Als freiwillige Leistung nach dem OEG bieten die Länder, auch das Land Berlin, eine psychologische Sofortbetreuung durch sogenannte Traumaambulanzen an. In Berlin wird diese Leistung von der Charité erbracht. Diese Angebote wurden sofort nach der Tat gemacht und in einer Vielzahl von Fällen auch angenommen.

### dd. Leistungen nach dem OEG

Für den Bezug von Renten wegen einer dauerhaften Gesundheitsschädigung nach dem OEG muss zunächst eine nicht nur vorübergehende, d. h. mindestens sechs Monate anhaltende Gesundheitsschädigung festgestellt werden. Daher konnten diese Anerkennungen nicht sofort erfolgen; mittlerweile sind jedoch in vielen Fällen Bescheide ergangen und Zahlungen erfolgt. Für Leistungen aufgrund von Todesfällen (Bestattungsgeld, Hinterbliebenenrenten) konnten die Bewilligungen bereits früher erfolgen.

### ee. Leistungen für ausländische Staatsangehörige

Ausländische Staatsangehörige, die auf deutschem Boden Opfer einer Gewalttat werden, haben grundsätzlich dieselben Ansprüche wie Deutsche, wenn sie Angehörige eines EU-Mitgliedstaates oder eines nach EU-Recht gleichgestellten Staates sind. Bei Nicht-EU-Staatsangehörigen besteht der volle OEG-Anspruch, wenn Gegenseitigkeit gegeben ist (d. h. wenn der Herkunftsstaat ein vergleichbares Opferentschädigungsrecht besitzt) oder wenn sich die Betroffenen mindestens drei Jahre vor der Tat rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben. Bei einem rechtmäßigen Aufenthalt von unter drei Jahren werden nur eingeschränkt Leistungen erbracht.

Problematisch ist diese Rechtslage vor allem für Personen, die sich nur sehr kurz, zum Beispiel als Touristen, in Deutschland aufhalten. Hier kommt nur ein Härteausgleich nach § 10b OEG in Betracht, dieser ist jedoch in der Höhe begrenzt.

### ff. Diskussion zu Änderungen des Rechts der Opferentschädigung

In der 18. Legislaturperiode wurden folgende Punkte zur Verbesserung des Rechts der Opferentschädigung diskutiert, die sich auch für zukünftige Situationen, die dem Anschlag auf dem Breitscheidplatz ähnlich sind, positiv auswirken würden:

- der flächendeckende Ausbau der Traumaambulanzen als Regelangebot der Opferentschädigung und das Angebot weiterer schneller Hilfen, insbesondere die Einführung eines Fallmanagements (Schaffung eines zentralen Ansprechpartners für die Betroffenen, der aber auch innerhalb der Behörde eine koordinierende Funktion übernimmt),
- eine klarere Regelung für Gewaltopfer, die mit einem Kraftfahrzeug angegriffen werden,
- eine Gleichbehandlung aller Ausländer mit rechtmäßigem Aufenthalt, insbesondere auch von Touristen,
- die Neuordnung der Entschädigungszahlungen, die auch als einmalige Abfindung erbracht werden können,
- die Erhöhung der Pauschalen für die Bestattungskosten.

---

## b. Härteleistungen für Opfer terroristischer Straftaten aus dem Bundeshaushalt

### aa. Voraussetzungen für die Bewilligung einer Härteleistung

Härteleistungen werden als freiwillige, besondere Solidaritätsleistung des Staates für Opfer terroristischer und extremistischer Straftaten erbracht. Eine gesetzliche Regelung hierzu oder einen Rechtsanspruch hierauf gibt es nicht. Jährlich werden im Haushaltsgesetz durch den

Deutschen Bundestag zweckgebunden Mittel für Opfer solcher Straftaten bereitgestellt. Das Bundesamt für Justiz ist für die Bewilligung der Härteleistungen zuständig. Der Prüfungsmaßstab (zur Überprüfung der Frage, wer die Leistung erhält) richtet sich für die Opfer terroristischer Straftaten nach der „Richtlinie zur Zahlung von Härteleistungen für Opfer terroristischer Straftaten“ des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz<sup>4</sup> und nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Opfer, die eine Härteleistung erhalten, Artikel 3 Grundgesetz (GG). Für die Bewilligung von Härteleistungen ist daher – anders als bei Leistungen nach dem OEG – das Motiv der Täter wesentlich. Opfern terroristischer Straftaten kann eine Härteleistung allerdings nur gewährt werden, wenn die Tat in Deutschland begangen wurde oder wenn ein deutscher Staatsbürger oder ein ausländischer Staatsbürger mit Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis in Deutschland Opfer einer im Ausland begangenen terroristischen Straftat geworden ist.

Bei der Prüfung der Voraussetzungen für die Gewährung von Härteleistungen wird lediglich darauf abgestellt, dass diese mit „hoher Wahrscheinlichkeit“ vorliegen müssen. Das ist gegenüber dem normalen – straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlichen – Beweismaßstab eine besondere Erleichterung für Opfer terroristischer Straftaten.

#### **bb. Kriterien für die Bemessung der Härteleistung**

Nach der Richtlinie wird eine Härteleistung als Geldentschädigung für Körperschäden gewährt. Hierunter fallen Körperverletzungen, aber auch psychische Tatfolgen mit Krankheitswert. Auch einmalige Entschädigungen bei Unterhaltsschäden und Nachteile beim beruflichen Fortkommen können umfasst sein. Reine Sach- und Vermögensschäden werden im Rahmen der Härteleistung nicht berücksichtigt.

Härteleistungen werden aber nur subsidiär, also nachrangig, gewährt. Das bedeutet, dass Entschädigungsleistungen aus anderen Quellen vorrangig sind. Hiermit sind insbesondere Leistungen der Kranken-, Lebens- und Unfallversicherungen gemeint, aber auch Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz.

Soweit die Härteleistung die Funktion eines Schmerzensgeldes einnimmt, werden Schmerzensgeldzahlungen grundsätzlich durch das Bundesamt für Justiz geleistet. Denn in Deutschland gibt es regelmäßig keine andere Stelle, die für diese Zahlungen eintritt.

Bei der Bemessung der Härteleistung berücksichtigt das Bundesamt für Justiz die Grundsätze der zivilrechtlichen Schmerzensgeldrechtsprechung.

Um schnell und unkompliziert Hilfe leisten zu können, hat das Bundesamt für Justiz in Terrorfällen und vergleichbaren Fällen extremistischer Gewalttaten (z. B. bei den Opfern des sog. NSU) das Mittel der „pauschalen Soforthilfe“ entwickelt. Das bedeutet, dass verletzte Opfer eine Art „Abschlagszahlung“ auf die später anhand der o. g. Kriterien näher zu bemessende Härteleistung in der Regel innerhalb von zwei Wochen nach Antragseingang erhalten.

Härteleistungen werden auch unabhängig von der Bedürftigkeit des Antragstellers bezahlt, was wiederum den Prüfungsprozess vereinfacht und die Gewährung zum Wohle der Betroffenen beschleunigt.

An Verletzte bzw. Traumatisierte wird als pauschale Soforthilfe in der Regel innerhalb von wenigen Tagen bis Wochen nach Antragstellung eine Abschlagszahlung auf die Härteleistung in Höhe von 5.000 Euro bzw. 3.000 Euro abhängig vom erkennbaren Grad der Betroffenheit ausgezahlt. Im Anschluss wird anhand der dann bekannt gewordenen Verletzungen und den Verletzungsfolgen die angemessene Härteleistung nach den o. g. Grundsätzen bemessen und bewilligt.

Ehe- und Lebenspartner, Kinder und Eltern eines durch einen Terroranschlag Getöteten erhalten 10.000 Euro als

<sup>4</sup> Abrufbar unter [https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Opferhilfe/Richtlinie\\_Haerteleistung\\_terroristisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Opferhilfe/Richtlinie_Haerteleistung_terroristisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

Härteleistung für ihren Verlust; Geschwister erhalten 5.000 Euro<sup>5</sup>. Außerdem wird – sofern nicht vorrangig andere Leistungsträger eintreten – ein pauschaler Ausgleich für einen Unterhaltsschaden des unterhaltsberechtigten Ehegatten oder Lebenspartners von weiteren 10.000 Euro und der unterhaltsberechtigten Kinder, gestaffelt nach Alter beim Tod des Elternteils, geleistet. Verletzte erhalten einen pauschalen Ausgleich für Nachteile beim beruflichen Fortkommen von maximal 7.500 Euro, abhängig von der Dauer der tatbedingten Arbeits- bzw. Erwerbsunfähigkeit. Diese Pauschalen sind aufgrund von Erlassen des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz in früheren Fällen festgelegt worden.

Die dargestellte Grundstruktur der Härteleistung, v. a. die Arbeit mit Pauschalen, sollte bewahrt werden, da sie eine in Deutschland und Europa einzigartig schnelle und opferorientierte Reaktion staatlicher Hilfe für Opfer von terroristischer und extremistischer Gewalt ermöglicht, was sich vor allem auch im Fall des Anschlags auf dem Breitscheidplatz in Berlin am 19. Dezember 2016 deutlich gezeigt hat.

---

### c. Verkehrsofferhilfe

Die Verkehrsofferhilfe e.V. erstattet Sach- und Personenschäden im Zusammenhang mit dem Terroranschlag auf dem Breitscheidplatz, soweit keine andere Stelle (z. B. gesetzliche Krankenversicherung) für die Erstattung aufkommt.

Insbesondere erstattet die Verkehrsofferhilfe e.V. daher zum Beispiel die über die Pauschale, die vom Landesamt für Gesundheit und Soziales im Rahmen des OEG für die Bestattung erbracht wird, hinausgehenden Kosten der Bestattung sowie Reisekosten im Zusammenhang mit dem Terroranschlag, Verdienstaufälle und Unterhaltsschäden.

Allerdings ist zu beachten, dass die Verkehrsofferhilfe e.V. nur für die genannten Kosten aufkommt, soweit der Schaden durch das bei dem Terroranschlag auf dem Breitscheidplatz eingesetzte Kraftfahrzeug eingetreten ist. Das bedeutet, dass die Hinterbliebenen des vom Attentäter erschossenen Opfers über diese Entschädigungsquelle keinen Ersatz erhalten. Zwar können Schmerzensgelder und zum Teil auch Unterhaltsschäden sowie Nachteile beim beruflichen Fortkommen im Rahmen der Härteleistungen, die das Bundesamt für Justiz verwaltet, gezahlt bzw. berücksichtigt werden, allerdings nicht in dem Umfang wie die Verkehrsofferhilfe einstandspflichtig ist.

Auch ist zu berücksichtigen, dass im Falle eines künftigen Terroranschlags, bei dem kein Kraftfahrzeug verwendet wird, die Verkehrsofferhilfe e.V. insgesamt keine Kosten erstatten muss. Wäre der Anschlag auf den Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz also ohne Kraftfahrzeug, aber beispielsweise mittels eines Sprengsatzes erfolgt, hätten die Weihnachtsbudenbesitzer weder einen Ersatz für materielle Schäden noch einen Ersatz für ihren Verdienstaufall erhalten.

Insgesamt gibt es also einen beachtlichen Bereich, der ohne die Entschädigungsquelle „Verkehrsofferhilfe“ nicht kompensiert würde.

---

### d. Ersatz von Reisekosten für Angehörige

Kosten für Reisen von Angehörigen zum Terroropfer werden bei Inlandsanschlägen bisher nicht erstattet. Zwar können Reisekosten nächster Angehöriger zum Verletzten unter bestimmten Umständen dem Verletzten als Heilungskosten erstattet werden. Jedoch ist bei solchen Kosten die Härteleistung, wie oben dargelegt, immer subsidiär gegenüber anderen Leistungen, so dass solche Kosten bisher in keinem Fall den Angehörigen vorgeschossen werden konnten.

Soweit das Auswärtige Amt im Lichte der vorhandenen Erkenntnisse von einem Terroranschlag im Ausland ausgeht, kann die zuständige Auslandsvertretung noch in

---

<sup>5</sup> Unter Punkt 8. d. werden hierzu Verbesserungen gefordert.



der Krisensituation bei Bedarf von einer Rückforderung geleisteter Konsularhilfe – in Form der Übernahme von angemessenen Anreise- und Aufenthaltskosten von Angehörigen von deutschen Opfern – gemäß § 6 Konsulargesetz absehen. So kann die zuständige Auslandsvertretung sicherstellen, dass anreisende Angehörige sich ganz auf die Fürsorge für die Opfer konzentrieren können.

Bei Inlandsanschlägen mit ausländischen Opfern, wie z. B. im Fall des Anschlags auf den Regionalexpress bei Würzburg im Sommer 2016, dem eine Familie aus Hongkong zum Opfer fiel, greift das Konsulargesetz nicht.

Die Praxis des Bundesamts für Justiz und die Erfahrungen mit Terrorataten im In- und Ausland in den letzten drei Jahren haben jedoch gezeigt, dass die schnelle und garantierte Reise zu einem verletzten oder getöteten Angehörigen ein äußerst wichtiges und vorrangiges Bedürfnis ist. Dies ist häufig die erste Frage, mit der das Bundesamt für Justiz im Zusammenhang mit einem Terroranschlag konfrontiert wird. Bisher konnte diesem Bedürfnis jedenfalls seitens des Bundesamts für Justiz aus den dargestellten Gründen nicht entsprochen werden. Weder die Richtlinie noch die Zweckbestimmung im Haushaltsgesetz sehen eine solche Zahlung vor. Weil es sich hier aber nach der Erfahrung um ein tatsächlich dringendes Bedürfnis von Angehörigen von Verletzten oder Getöteten handelt, sollte darüber nachgedacht werden, hier Lösungen anzubieten. Ein konkreter Lösungsvorschlag wird unter Punkt 8. f. dargestellt.

#### e. Entschädigungssituation in anderen Ländern

Der Vergleich mit anderen Ländern, die in der Vergangenheit von Terroranschlägen betroffen waren, zeigt, dass einige Länder höhere Entschädigungssummen an Opfer und Hinterbliebene zahlen, als dies in Deutschland der Fall ist. Jedoch sind diese Zahlungen – zumindest im Hinblick auf die Zahlungen an Hinterbliebene – oftmals an Vorbehalte geknüpft, die zu einer Reduzierung der ausgezahlten Summen führen können (z. B. Bedürftigkeit des Betroffenen, Verhältnis zu der verstorbenen Person, Anzahl der Anträge auf Entschä-

digungen). Auch ist ein unmittelbarer Vergleich von Geldbeträgen schwierig, da in manchen Ländern nur einmalig Entschädigungszahlungen erbracht werden, in anderen Ländern aber zusätzliche Leistungen für dauerhafte Bedarfe wie z. B. Pflegebedürftigkeit.

Zu bedenken ist zudem, dass in der Europäischen Union die Richtlinie 2004/80/EG zur Entschädigung der Opfer von Straftaten gilt. Hiernach muss jeder Mitgliedstaat eine Regelung zur „gerechten und angemessenen Entschädigung“ von Gewaltopfern vorsehen (Artikel 12), die Angehörigen aller EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen muss. In grenzüberschreitenden Fällen hilft eine Unterstütsungsbehörde im Wohnsitzstaat der geschädigten Person bei der Beantragung von Leistungen im Tatortstaat. Die Aufgaben der Unterstütsungsbehörde werden in Deutschland vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales wahrgenommen. Für die Entschädigung ist primär der Staat verantwortlich, in dem die Tat stattgefunden hat (Artikel 2).

Beispielhaft für einen Ländervergleich betrachtet wurden Frankreich, Spanien, Großbritannien und Belgien als EU-Mitgliedstaaten sowie Israel und die USA als Nicht-EU-Mitgliedstaaten. Für den Vergleich wurden über die zuständigen Ansprechpartner – soweit möglich – Informationen zu den Leistungen an die Hinterbliebenen von Terroropfern eingeholt. Nach diesen Informationen werden in den aufgeführten Ländern folgende Leistungen erbracht:

##### aa. Frankreich

Nach französischem Recht erhalten Hinterbliebene von Personen, die infolge einer terroristischen Tat verstorben sind, Entschädigungen aus dem *Fonds de Garantie des victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions* (FGTI). Die Höhe der Entschädigung, hier für immaterielle Schäden, ist in der Regel von dem Verhältnis der hinterbliebenen Person zu der verstorbenen Person abhängig. Grundsätzlich erhalten Ehe-/Lebenspartner 35.000 Euro, Kinder 15.000 bis 25.000 Euro, Eltern 25.000 bis 35.000 Euro, Geschwister 12.000 bis 15.000 Euro, Großeltern 7.000 bis 11.000 Euro und Enkelkinder 7.000 bis 10.000 Euro. Vermögensschäden



(z. B. Verdienstauffälle) können ebenfalls entschädigt werden. Für die Berechnung der Höhe ist der Einkommensanteil maßgeblich, den die verstorbene Person zuletzt als Unterhalt an die hinterbliebene Person zahlte.

Zusätzlich zu dieser allgemeinen Entschädigung wird eine spezielle Entschädigung auf Grund der besonderen Schäden eines Terroranschlags gezahlt. Danach erhalten Ehe-/Lebenspartner 17.500 Euro, Kinder 7.500 bis 12.500 Euro, Eltern 12.500 bis 17.500 Euro, Geschwister 6.000 bis 7.500 Euro, Großeltern und Enkelkinder 3.500 bis 5.000 Euro. Für das Warten und die Ungewissheit über das Schicksal ihrer Hinterbliebenen können Angehörige zudem Schadensersatz zwischen 2.000 und 5.000 Euro erhalten. Bestattungskosten werden nur subsidiär erbracht.

Bei Terroranschlägen in Frankreich werden alle Hinterbliebenen unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft entschädigt. Bei Terroranschlägen, die außerhalb Frankreichs verübt werden, werden ausschließlich Hinterbliebene mit französischer Staatsbürgerschaft entschädigt.

#### **bb. Spanien**

Das Gesetz 29/2011 über die Anerkennung und den umfassenden Schutz der Opfer von Terrorismus (*Ley 29/2011, de 22 septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo*) beinhaltet einen Katalog von Hilfen und Entschädigungen, mit denen die Folgen, die terroristische Handlungen für die Opfer und ihre Angehörigen haben, anerkannt und – soweit möglich – abgemildert werden sollen<sup>6</sup>. Es findet Anwendung, wenn terroristische Handlungen in Spanien begangen werden. Werden terroristische Akte außerhalb Spaniens begangen, findet es Anwendung auf spanische Staatsangehörige.

Angehörige eines verstorbenen Opfers können einmalig bis zu 250.000 Euro als Schadensersatz erhalten. Die Begünstigten werden bei der Auszahlung nach Priorität

geordnet (Priorität 1: Ehegatte/fester Lebenspartner, sofern die Ehegatten/Lebenspartner vor dem Tod dauerhaft mindestens zwei Jahre in einem Haushalt zusammengelebt haben (es sei denn, sie haben gemeinsame Kinder, dann genügt eine eheähnliche Gemeinschaft), und Kinder der verstorbenen Person (hälftige Teilung des Betrags); Priorität 2: Eltern, Enkel, Geschwister, Großeltern (in dieser Reihenfolge, der Gesamtbetrag wird zu gleichen Teilen zwischen den Personen mit gleichem Verwandtschaftsgrad aufgeteilt); Priorität 3: Kinder der Person, die mit dem Verstorbenen zusammengelebt hat, und die minderjährigen Pflegekinder oder zur Adoption vorgesehenen Kinder (der Gesamtbetrag wird zu gleichen Teilen zwischen den gleichberechtigten Begünstigten aufgeteilt)). Zusätzlich erhalten Hinterbliebene eine Erhöhung des Betrags der Hilfezahlungen um einen Festbetrag von 20 Monatszahlungen des *Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples* (IPREM=spanischer Einkommensindex, der als Referenz für die Bewilligung von Hilfen angesetzt wird, für 2017 beträgt dieser 17,93 Euro pro Tag) pro wirtschaftlich von dem Verstorbenen abhängigem Kind oder Pflegekind. Außerdem können die durch den terroristischen Anschlag unmittelbar verursachten Kosten (z. B. für Überführung und Begräbnis bis zu 6.000 Euro) übernommen werden, sofern diese nicht durch andere Versicherungssysteme abgedeckt werden. Zusätzlich sind weitere Hilfen möglich, wie z. B. Erstattung von Sachschäden, Hilfen für medizinische Behandlungen sowie für eine zusätzliche ärztliche und psychosoziale Betreuung oder außerordentliche Hilfen für Notlagen.

#### **cc. Großbritannien**

In Großbritannien gibt es seit 2012 zwei Opferentschädigungsprogramme: das *Criminal Injuries Compensation Scheme 2012* und das *Victims of Overseas Terrorism Scheme 2012*<sup>7</sup>. Hinterbliebene (Ehe-/Lebenspartner, Kinder und Eltern) können als Entschädigung 11.000 Pfund erhalten. Gibt es mehr als eine berechnete Person, reduziert sich die jeweilige Summe auf

<sup>6</sup> Vgl. dazu [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201295/Ley\\_de\\_reconocimiento\\_y\\_proteccion\\_victimas\\_terrorismo\\_126141529\\_eng.pdf](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201295/Ley_de_reconocimiento_y_proteccion_victimas_terrorismo_126141529_eng.pdf).

<sup>7</sup> Vgl. dazu <https://www.gov.uk/guidance/criminal-injuries-compensation-a-guide> und <https://www.gov.uk/guidance/victims-of-overseas-terrorism-compensation-scheme-a-guide>.

5.500 Pfund. Zusätzlich können minderjährige Unterhaltsberechtigte eine jährliche finanzielle Unterstützung erhalten (Zahlung in Höhe von 2.000 Pfund plus etwaige Zahlungen für notwendige Sonderausgaben). Finanziell unterstützt werden können auch andere nahe unterhaltsberechtigten Verwandte. Möglich sind des Weiteren Zahlungen bis maximal 5.000 Pfund, um die unmittelbar durch den Todesfall entstehenden Kosten abzudecken.

#### dd. Belgien

In Belgien richtet sich die Entschädigung von Hinterbliebenen von Terroranschlägen grundsätzlich nach den allgemeinen Entschädigungssummen der belgischen Rechtsprechung und wird nur subsidiär in Form einer Kostenbeteiligung als „Hilfe“ erbracht (maximal 125.000 Euro). Anspruchsberechtigt sind ausschließlich Verwandte bis zum zweiten Grad. Bei der Festsetzung der Summe wird auch die Nähe- und Abhängigkeitssituation zwischen der getöteten Person und dem zu entschädigenden Hinterbliebenen berücksichtigt. Danach erhalten Ehepartner bis zu 15.000 Euro, Kinder und Eltern 6.000 bis 24.000 Euro, Geschwister 1.800 bis 3.000 Euro und Großeltern und Enkelkinder 1.500 bis 3.000 Euro. Finden Anschläge in im öffentlichen Auftrag geführten Verkehrsunternehmen (z. B. Flughafen, U-Bahn) statt, leistet der belgische Staat nur subsidiär. Primär werden in solchen Fällen Leistungen von einem Zusammenschluss von Versicherungen (TRIP) erbracht. Speziell für die Terroropfer des Attentats am 22. März 2016 wurde zwischen der belgischen Regierung und den Versicherungen eine Erhöhung der Summen (200 %-Satz) vereinbart.

#### ee. Israel

In Israel ist die Unterstützung von Opfern von Terroranschlägen und ihren Familien sehr vielschichtig geregelt.<sup>8</sup> Pauschale Entschädigungen gibt es nicht. Jeder Fall wird individuell betrachtet und bewertet. Dementsprechend wird auch die finanzielle Unterstützung für Angehörige von Todesopfern durch die nationale Sozialversiche-

rungsanstalt individuell von Fall zu Fall an die entsprechenden Bedürfnisse der Familien angepasst. Neben finanziellen Entschädigungen können auf der Grundlage des „Gesetzes über Leistungen für Opfer von feindseligen Akten“ (*Benefits for Victims of Hostilities Law*) auch verschiedene andere Leistungen beantragt werden. Die beschriebenen Leistungen erhalten nur Opfer von Terrorismus; für die Opfer anderer Gewalttaten gibt es keine staatliche Entschädigung.

#### ff. Vereinigte Staaten von Amerika (USA)

In den USA<sup>9</sup> differieren die Entschädigungsregelungen von Bundesstaat zu Bundesstaat, wenn auch die meisten Entschädigungsprogramme ähnliche Voraussetzungen haben und eine vergleichbare Unterstützung vorsehen.

Die zentrale gesetzliche Grundlage der Entschädigungszahlungen für Opfer und Hinterbliebene ist ein Bundesgesetz (*Victims of Crime Act*). Das Bundesgesetz legt die Rahmenbedingungen für die nationalen sowie die von den einzelnen Bundesstaaten eingerichteten und verwalteten eigenen Programme zur Opferentschädigung (sog. *Crime Victim Compensation Programs*) fest und ist Grundlage der zentralen Finanzquelle für Opferentschädigungsprogramme (sog. *Crime Victims Fund*). Die Programme müssen auch eine Entschädigung für die Hinterbliebenen der Opfer vorsehen. Die aus dem *Crime Victims Fund* zur Verfügung gestellten Mittel dürfen von den Bundesstaaten nicht verwendet werden, wenn bereits einzelstaatliche Programme zur Opferentschädigung bestehen, die dadurch ersetzt bzw. verdrängt würden. Die maximalen Entschädigungszahlungen reichen in der Regel von 10.000 bis 25.000 US-Dollar. Wenn

<sup>8</sup> Vgl. dazu <https://www.btl.gov.il/English%20Homepage/Benefits/Benefits%20for%20Victims%20of%20Hostilities/Pages/default.aspx>.

<sup>9</sup> Vgl. dazu

- Office for Victims of Crime: <http://www.ovc.gov/>
- 34 U.S. Code Chapter 201 - Victim Rights, Compensation, and Assistance: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/34/subtitle-II/chapter-201>
- 34 U.S. Code § 20144 - Justice for United States victims of state sponsored terrorism: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/34/20144>
- Department of Justice: <https://www.justice.gov/civil/compensation-programs>
- Überblick über Kompensationsmöglichkeiten in einzelnen Bundesstaaten: <https://www.ovc.gov/map.html>.

andere finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, wie etwa eine private Versicherung, umfasst die Entschädigungszahlung nur die Differenz zwischen der Versicherungsleistung und dem tatsächlich eingetretenen Schaden.

Im Jahr 2015 wurde zudem ein Gesetz verabschiedet, das Opfern von internationalen Terroranschlägen und auch Ehepartnern und Kindern die Möglichkeit bietet,

Ausgleichszahlungen für erlittene Schäden zu beantragen (*Justice for United States Victims of State Sponsored Terrorism Act*). Informationen über die Höhe dieser Ausgleichszahlungen liegen nicht vor.

Bei größeren Anschlägen (wie z. B. bei dem Anschlag am 11. September 2001) werden teilweise spezielle Fonds eingerichtet, die eigenen Regularien unterliegen.

## 7. PSYCHOSOZIALE NOTFALLVERSORGUNG (PSNV)

Für die psychische Verarbeitung einer hochbelastenden Extremsituation wie eines Terroranschlags sind zwei Aspekte besonders wichtig: Den Betroffenen muss sofort eine professionelle psychosoziale Unterstützung angeboten werden und es dürfen keine Betreuungslücken entstehen. Je früher die psychosoziale Akuthilfe für Verletzte und ihre Angehörigen, für die Hinterbliebenen der Toten und für die Zeugen vor Ort an der Unglücksstelle, in den Krankenhäusern oder bei den Betroffenen zuhause oder auch online einsetzt, desto eher werden die Weichen für eine rasche psychische Stabilisierung gestellt und zusätzliche gravierende Belastungen verhindert. Als wissenschaftlich gesichert gilt, dass das Risiko, psychisch zu erkranken, durch eine frühzeitige psychosoziale Betreuung deutlich vermindert wird. Ebenso bedeutsam ist es, den Betroffenen in den ersten Tagen und Wochen kontinuierlich unterstützende und kompetente Ansprechpartner für psychosoziale und administrative Bedarfe und Fragen zur Verfügung zu stellen.

Um diese Anforderungen zu erfüllen, wurde in den vergangenen Jahren begonnen, mit der Psychosozialen Notfallversorgung (PSNV) in Deutschland eine Versorgungsstruktur für Betroffene von schweren Unglücksfällen und Anschlägen aufzubauen. Die PSNV dient dazu, psychosoziale Belastungsfolgen abzumildern, den Betroffenen adäquate Unterstützung und Hilfe zur Erfahrungsverarbeitung oder zur Behandlung von Traumafolgestörungen anzubieten, sie in das bestehende Hilfesystem des Gesundheits- und Sozialwesens zu

vermitteln und bei der Klärung sozialrechtlicher und administrativer Fragen und Anliegen zu unterstützen.

---

### a. Psychosoziale Hilfe in den ersten Stunden und Tagen

Angebote der PSNV sind bundesweit in die Führungs- und Organisationsstrukturen von Feuerwehr, Rettungsdienst und Polizei integriert. Kräfte der Notfallseelsorge und Krisenintervention werden bei Terroranschlägen, aber ebenso bei schweren Unglücksfällen, Katastrophen und Amokläufen, in der Regel schon über die Leitstelle mit den Einsatzkräften mitalarmiert und beginnen mit ihrer Arbeit bereits an der Einsatzstelle. Vorgesehen ist hier eine Bündelung der psychosozialen Akuthilfe an optisch erkennbaren Anlauf- und Betreuungsstellen nahe dem Anschlagort für leicht Verletzte und körperlich Unverletzte, ankommende Angehörige und Zeugen und an den Zeugensammelstellen der Polizei (siehe auch Punkt 8. a.). Auch bei der Überbringung von Todesnachrichten werden Kräfte der Notfallseelsorge oder Krisenintervention vielerorts von den örtlichen Polizeidienststellen hinzugezogen. Darüber hinaus können Kräfte der PSNV mit ihrem Fachwissen und ihren Erfahrungen zu den Reaktionen und Bedarfen von Menschen in Extremsituationen und dem qualifizierten Umgang mit Betroffenen auch in der Krisenhotline eingesetzt und im Krisenmanagement fachberatend tätig werden.

Notfallseelsorger und Kriseninterventionsteams sind in Deutschland flächendeckend verfügbar und nach bundeseinheitlichen Qualitätsstandards ausgebildet. Sie sind in Deutschland regelmäßig im Einsatzalltag von Rettungsdienst, Feuerwehr und Polizei tätig.

Beim Terroranschlag am Breitscheidplatz wurden Kräfte der Notfallseelsorge und Krisenintervention sofort alarmiert und vor Ort tätig. Die Auswertung der PSNV der ersten Stunden und Tage gemeinsam mit Feuerwehren, Rettungsdiensten, Polizeien, psychosozialen Diensten und Behörden haben allerdings gezeigt, dass Handlungsbedarf vor allem in drei Bereichen besteht:

- Die Zusammenarbeit zwischen Polizeien und PSNV-Kräften soll zukünftig intensiviert werden, um die PSNV am Anschlagort, an der Krisenhotline und im Kontakt mit Angehörigen, die auf das Ergebnis einer Identifizierung warten müssen oder denen eine Todesnachricht zu überbringen ist, stärker einzubinden.
- Die PSNV soll verstärkt auch in Krankenhäusern, in die Verletzte gebracht und die von Angehörigen und Zeugen aufgesucht werden, angeboten werden.
- Führungskräfte der PSNV sollen stärker als bisher als Fachberater in den Krisenstäben eingesetzt werden, um hier die Anliegen Betroffener einzubringen.

---

## b. Längerfristige psychosoziale Unterstützung

Im Idealfall setzt sich das Unterstützungsangebot für die Betroffenen nach der psychosozialen Akuthilfe der ersten Stunden und Tage nahtlos fort. Die PSNV ist Teil der gesamten Versorgungskette sowie von Opferschutzmaßnahmen, und den Betroffenen stehen in den ersten Tagen und Wochen kontinuierlich unterstützende Ansprechpartner für psychosoziale, administrative und juristische Bedarfe und Fragen zur Seite. Nach den Gesprächen mit den Betroffenen wird diesem Punkt eine hohe Bedeutung zugemessen.

Hierin besteht eine große Herausforderung für das psychosoziale Krisenmanagement. Weil die Bedürfnisse und Unterstützungsbedarfe der einzelnen Betroffengruppen sehr verschieden sind und sich zudem auch noch im Zeit- und Bewältigungsverlauf ändern, ist hohe Flexibilität und spezielle Fachlichkeit erforderlich. Hinzu kommt, dass einsatzbezogene Faktoren einkalkuliert werden müssen. So kommt es insbesondere darauf an, welches Ausmaß der Anschlag hat oder welche Einsatzstrukturen vor Ort bestehen. Auch die Wahrnehmung des Ereignisses in der Öffentlichkeit und die Berichterstattung spielen eine Rolle. Die Qualität des psychosozialen Krisenmanagements und der psychosozialen Betreuung Betroffener ist deshalb in hohem Maße abhängig von der Vorbereitung und Vernetzung im Vorfeld, von der gelingenden Kommunikation aller Akteure und der nahtlosen Einbindung der PSNV sowohl in die Gefahrenabwehrstrukturen als auch in die Strukturen des Sozial- und Gesundheitswesens und des Opferschutzes. Deshalb wurden auf Landesebene von den Behörden für Inneres dauerhafte Strukturen für PSNV geschaffen.

---

## c. Dauerhafte Strukturen der PSNV auf Landesebene

In acht Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) wurden hauptamtliche Landeszentralstellen PSNV durch Innenbehörden eingerichtet. In den anderen Bundesländern sind konkrete Ansprechpartner für PSNV durch Landesbehörden berufen oder durch Kirchen oder Hilfsorganisationen eingesetzt und in Abstimmung mit den Behörden auf Landesebene tätig. Zu empfehlen ist, dass die bestehenden und aufzubauenden Angebote und Strukturen des Opferschutzes enger mit den bestehenden Strukturen der PSNV verzahnt werden, damit Synergieeffekte genutzt werden können und nach Terroranschlägen eine qualifizierte und umfassende Opferhilfe gewährleistet werden kann.

Hauptaufgabe der Landeszentralstellen PSNV ist die Qualitätssicherung sowie die organisationsübergrei-

fende und interdisziplinäre Vernetzung der PSNV im jeweiligen Bundesland und in Form einer länderübergreifenden Facharbeitsgruppe und den PSNV-Akteuren auf Bundesebene. Auch die Vorhaltung einer zentralen Anlaufstelle für Betroffene im Einsatzfall gehört zu den Aufgaben der Landeszentralstellen PSNV. Hierbei bietet der Musterrahmenplan, der aktuell von allen Landeszentralstellen gemeinsam mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe erarbeitet wird (siehe dazu Kapitel 5. h.), eine fachliche Grundlage.

---

#### **d. PSNV auf Bundesebene**

Auch der Bund engagiert sich über das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe seit 2000 in der PSNV, zum einen operativ mit der Koordinierungsstelle Nachsorge, Opfer- und Angehörigenhilfe (NOAH), zum anderen für die Qualitätssicherung der PSNV. Seither werden Forschungsprojekte zu grundlegenden PSNV-Fragestellungen in Auftrag gegeben und Ausbildungsprogramme umgesetzt. Gemeinsam mit PSNV-relevanten Partnern aus Bundes- und Landesbehörden, Organisationen des Katastrophenschutzes, Kirchen, Fachgesellschaften der Psychologie und Psychiatrie,

Kammern, Versicherungen, einschlägigen Vereinen und Verbänden und Wissenschaftlern wurden unter Moderation des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe bundeseinheitliche Qualitätsstandards und Leitlinien der PSNV erarbeitet und auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse 2010 festgelegt.

Die Koordinierungsstelle NOAH wurde 2002 im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern eingerichtet. Sie bietet nach schweren Unglücksfällen und Terroranschlägen im Ausland, bei denen Deutsche betroffen sind, eine akute und längerfristige psychosoziale Versorgung an. Zudem berät die Koordinierungsstelle NOAH andere Behörden und Organisationen zu Fragen des psychosozialen Krisenmanagements und der Betreuung von Betroffenen sowie der psychosozialen Prävention und Nachsorge von Einsatzkräften anlässlich komplexer Gefahren- und Schadenslagen. Bis heute hat NOAH über 300 Einsätze unterschiedlicher Größe und Komplexität bearbeitet. Häufige Ereignisarten sind Terroranschläge, Entführungen, Evakuierungen, Flugzeug-, Bus-, Schiffs- und Bootsunglücke sowie Naturkatastrophen.

## **8. KONKRETE LÖSUNGSVORSCHLÄGE DES OPFERBEAUFTRAGTEN**

---

### **a. Schaffung zentraler Strukturen auf Landes- und Bundesebene**

#### **aa. Landesebene**

Die Erfahrungen des Opferbeauftragten und die Gespräche mit den Opfern und Hinterbliebenen zeigen, dass die Schaffung zentraler Opferschutzstrukturen auf Bundes- wie auf Landesebene wichtig ist. Auf Landesebene ist Berlin mit der Schaffung seiner zentralen Anlaufstelle beispielgebend. Auch andere Bundesländer haben bereits signalisiert, dass zentrale Opferschutzstrukturen geschaffen werden sollen bzw. diesbezüglich Überlegungen in Gang gesetzt worden sind. Im Bundesministeri-

um der Justiz und für Verbraucherschutz gibt es einen Gesprächskreis „Best Practice Opferschutz“. Dort werden die Erfahrungen der Bundesländer untereinander ausgetauscht und aktuell die Schaffung solcher Strukturen besprochen. Für die Schaffung der Strukturen auf Landesebene sind die Länder zuständig.

Neben der Schaffung von zentralen Opferschutzstrukturen ist der Ausbau vorhandener Strukturen der Psychosozialen Notfallversorgung (PSNV) auf Länderebene und deren Vernetzung mit den dort vorhandenen Opferschutzstrukturen eine weitere wichtige Aufgabe für die Zukunft. Damit kann gewährleistet werden, dass

nach Terroranschlägen eine umfassende und qualifizierte Betreuung Betroffener zur Verfügung steht.

#### **bb. Bundesebene**

Auch wenn die Länder Strukturen des Opferschutzes und der PSNV vorhalten sollten, ist es wichtig, dass die Betroffenen auch eine zentrale Anlaufstelle auf Bundesebene haben. Die Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Terroranschlag auf dem Breitscheidplatz haben gezeigt, dass ein solcher Anschlag in seinen Folgen nicht lokal begrenzt ist. Die Opfer und Hinterbliebenen kommen aus unterschiedlichen Bundesländern mit unterschiedlichen Organisationsstrukturen oder aus dem Ausland. Gerade für ausländische Betroffene ist es sinnvoll, auf Bundesebene einen zentralen Ansprechpartner zu haben, der ihnen Hilfen in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt oder den jeweiligen Botschaften vermitteln kann. Aber auch Betroffene aus anderen Bundesländern profitieren von einem Ansprechpartner, der über die Landesgrenzen hinweg Kontakte vermitteln kann. Die sehr gute Zusammenarbeit zwischen dem Opferbeauftragten der Bundesregierung, Herrn Ministerpräsident a. D. Kurt Beck, und dem Opferbeauftragten des Landes Berlin, Herrn Roland Weber, zeigt, dass eine Zusammenarbeit auf Bundes- und auf Landesebene keine überflüssige Dopplung ist, sondern ein „Hand-in-Hand-Arbeiten“ zum Wohle der Betroffenen.

Bei der Frage, wie solche zentralen Strukturen auf Bundesebene wirksam werden sollen, sind im Wesentlichen zwei Phasen zu unterscheiden: die Akutphase nach dem Anschlag und die Phase im Anschluss an diese Akutphase:

In der Akutphase (erste Stunden und Tage) nach einem Anschlag ist die enge Zusammenarbeit mit den Ermittlungsbehörden (Polizei, Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt), dem jeweiligen Bundesland und der dort gegebenenfalls (schon) eingerichteten zentralen Anlaufstelle für Betroffene und gegebenenfalls dem Auswärtigen Amt wichtig. So ist die Einbindung eines Opferbeauftragten des Bundes als Verbindungsperson in die vor Ort eingerichtete Krisenstabsstruktur denkbar. Auch erscheint es sinnvoll, die sofort nach einem An-

schlag aktivierte Personenauskunftsstelle des betroffenen Bundeslandes bzw. die behördliche Hotline mit der zu schaffenden Opferschutzstelle des Bundes zwecks Informationsvernetzung und Datenabgleich zu verknüpfen.

Wichtig wäre auch die Schaffung einer gut sichtbaren Anlauf- bzw. Betreuungsstelle für leicht Verletzte und körperlich Unverletzte, Zeugen und ankommende Angehörige vor Ort nahe der Anschlagstelle. Diese sollte mit dem Krisenmanagement in Verbindung stehen. Insgesamt erscheint es sinnvoll, dass die Einsätze der vor Ort tätigen Organisationen Polizei, Feuerwehr, Hilfsorganisationen und PSNV noch besser aufeinander abgestimmt sind. Hier wäre es wichtig, verbindliche und gegebenenfalls auch rechtliche Grundlagen zu schaffen, damit im Falle eines Anschlags diese Strukturen aufgerufen werden können.

Im Unterschied zu Deutschland hat Frankreich bereits zentrale Strukturen aufgrund der Erfahrungen aus den Terroranschlägen geschaffen. Dort wird in Paris im Falle eines Anschlags ein Krisenstab eingesetzt, der die Aktionen der verschiedenen Ministerien koordiniert (*Cellule interministérielle d'aide aux victimes* (CIAV)). Ebenfalls eingerichtet wird eine Telefonhotline für die Betroffenen. Der Krisenstab CIAV ist einheitlicher Ansprechpartner und bündelt alle verfügbaren Informationen betreffend die Opfer, die er von der Staatsanwaltschaft Paris sowie den medizinischen Diensten erhält. CIAV informiert die betroffenen Familien und ist für die Erstellung von Opferlisten verantwortlich. In Zusammenarbeit mit der Präfektur vor Ort unterstützt er den Präfekten bei der Einrichtung eines *lieu d'accueil unique*, also einer Anlaufstelle für Opfer nahe dem Ort des Attentats, wo Opfer oder Angehörige sich melden können, Informationen über vermisste Angehörige erhalten oder psychologische Hilfe bekommen.

In einer späteren Phase nach dem Anschlag (Wochen und Monate später) geht es um Unterstützung der Opfer in allen Bereichen, insbesondere aber um Entschädigungen. Auch die Unterstützung von Gedenkveranstaltungen ist Teil der Aufgabe eines Opferbeauftragten.

Zu bedenken ist zudem, dass gerade bei Opfern von Terroranschlägen die Langzeitwirkungen und dauerhaften psychischen Belastungen erheblich sind (vor allem, weil ihr Leid von anderen Menschen vorsätzlich ausgelöst wurde, aber auch durch sog. Triggerereignisse, die das Erlebte wieder schmerzlich in Erinnerung rufen, wie z. B. weitere Terroranschläge).

### **cc. Konkrete Ausgestaltung einer Bundesopferbeauftragten-Stelle**

Bei der Frage, wie eine Opferbeauftragten-Stelle organisatorisch ausgestattet werden sollte, bieten sich zwei Varianten an.

Entweder könnte ein dauerhafter, eigenständiger Beauftragter oder eine dauerhafte, eigenständige Beauftragte der Bundesregierung für Opferbelange ähnlich den bereits bestehenden Beauftragten der Bundesregierung in anderen Bereichen eingerichtet und mit einem organisatorischen Unterbau versehen werden. Ein solcher Beauftragter oder eine solche Beauftragte wäre zwar einem Ministerium zugeordnet, wäre aber nicht in die Organisationsstruktur des Ministeriums eingebunden. Zu bedenken wäre hier, dass Strukturen geschaffen werden für einen zukünftigen Fall, die aber auch im Alltagsgeschäft mit Arbeit ausgefüllt sein müssten. Hinzu kommt, dass feste Strukturen wenig Flexibilität bieten, um im Ernstfall schnell reagieren zu können. Dies gilt insbesondere für den zusätzlichen Einsatz von Personal. Einem oder einer Opferbeauftragten wird für das „normale Alltagsgeschäft“ auch nur das Personal zur Verfügung gestellt werden, das er oder sie braucht. Im Ernstfall muss aber schnell aufgestockt werden können. Hier bietet ein Ministerium größere Personalressourcen.

Die zweite Variante wäre, den Opferbeauftragten oder die Opferbeauftragte, so wie im vorliegenden Fall, in ein Ministerium einzubinden und dort mit einer Geschäftsstelle auszustatten.

Aus Sicht des gegenwärtigen Opferbeauftragten spricht einiges dafür, Strukturen beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vorzuhalten, aus denen dann eine Opferbeauftragten-Geschäftsstelle im

Ernstfall entstehen kann. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ist das einzige Ressort, das in beide Phasen eingebunden ist: In der Akutphase über den Generalbundesanwalt, der zum Geschäftsbereich des Ministeriums gehört, und in der zweiten Phase hinsichtlich der Entschädigungen. Die Härteleistungen, die im Falle eines Anschlags ausbezahlt werden, werden vom Bundesamt für Justiz verwaltet, das ebenfalls zum Geschäftsbereich des Ministeriums gehört.

Während in der Akutphase zwar im Wesentlichen die Ermittlungsbehörden gefragt sind, so darf hier nicht vergessen werden, dass es bereits in dieser Phase wichtig sein kann, Unterstützungen und Hilfen für die Betroffenen anzubieten. Daher sollte ein Opferbeauftragter oder eine Opferbeauftragte bereits in diese Phase eingebunden sein. Je nach Sachlage kann es sehr wichtig sein, finanzielle Hilfen rasch zu vermitteln, insbesondere, wenn z. B. getötete oder schwer verletzte Personen für den Familienunterhalt verantwortlich sind.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass sich viele Hilfestellungen über einen sehr langen Zeitraum erstrecken. Daher ist die Phase 2 gegenüber der Akutphase die deutlich längere Phase. In dieser geht es nicht nur um finanzielle Hilfen, sondern, wie der Zwischenbericht ausführlich darstellt, um sehr vielfältige Unterstützungen auch praktischer Natur. Die Erfahrungen aus der Arbeit des Opferbeauftragten zeigen, dass es zur optimalen Unterstützung der Betroffenen sinnvoll ist, sich noch vor den persönlichen Gesprächen ein Bild von den Bedürfnissen zu machen. Hierzu sind die Informationen des Bundesamts für Justiz, die aufgrund der Anträge zu den Härteleistungen der Betroffenen dort vorhanden sind, sehr wichtig.

Ein weiterer Gesichtspunkt, der für eine Anbindung eines oder einer Bundesopferbeauftragten an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz spricht, ist, dass Bund und Länder gleichlaufende Strukturen haben sollten. Berlin hat seine zentrale Anlaufstelle in die Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung eingegliedert. Auch in anderen Ländern gehen die Überlegungen in



die Richtung, solche Strukturen im Justizbereich zu schaffen. Es erscheint sinnvoll, zentrale Strukturen bei Bund und Ländern nicht in unterschiedlichen Ressorts anzusiedeln, sondern hier einen Gleichlauf für eine bessere Vernetzung zu haben.

Sinnvoll könnte es daher sein, im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ein Opferschutzreferat einzurichten, das die notwendigen Kenntnisse hat, das „Alltagsgeschäft“ betreibt und auch mit allen Akteuren im Bereich Opferschutz gut vernetzt ist. Ein solches Referat müsste im Ernstfall personell aufgestockt und um eine Geschäftsstelle „Opferbeauftragter“ erweitert werden.

Wichtig wäre es, im Krisenfall eine prominente Persönlichkeit durch die Bundesregierung als Opferbeauftragte bzw. Opferbeauftragten zu benennen. Die breitgefächerte Arbeit der oder des Opferbeauftragten erfordert es, dass er bzw. sie gut vernetzt ist und als „Türöffner“ dienen kann. Dies zeigt die Erfahrung des Opferbeauftragten, Herrn Ministerpräsident a. D. Kurt Beck, der seine weitreichenden Kontakte sowohl in die Politik als auch in die Wirtschaft zur Vermittlung vielfältiger Hilfen bei der Unterstützung der Opfer und Hinterbliebenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz sowie bei der Unterstützung der Weihnachtsbudenbesitzer und des polnischen Spediteurs einsetzen konnte.

Im Ernstfall muss je nach Größe des Ereignisses die Geschäftsstelle erheblich aufgestockt werden. Die direkte Mitarbeit von Personen aus dem Bundesamt für Justiz hat sich bei der jetzigen Geschäftsstelle als sehr förderlich erwiesen, da gerade die Beurteilung weiterer Härteleistungen zügiger vermittelt werden konnte, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamts für Justiz direkt eingebunden waren. Ein konkreter Personalbedarf kann allerdings nicht prognostiziert werden, da er vom Einzelfall abhängt. Allerdings ist zu bedenken, dass die Betreuung der einzelnen Opfer sehr zeitaufwändig ist. Hier wäre auch über Personal nachzudenken, das die Opfer direkt nach Bekanntwerden der Daten anspricht und für sie als Ansprechpartner und

Koordinator fungiert. Auch Personal für Öffentlichkeitsarbeit wäre einzuplanen.

Dem Opferbeauftragten sollte ein eigener Haushaltstitel unterlegt mit finanziellen Mitteln zur Verfügung gestellt werden, die z. B. für Reisekosten oder Gedenkveranstaltungen notwendig sind.

Als sehr positiv bei der Arbeit der derzeitigen Geschäftsstelle hat sich herausgestellt, dass es zentrale Ansprechpartner in den anderen Ministerien gibt. So gibt es Kontaktpersonen im Auswärtigen Amt, im Bundesministerium des Innern und im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

---

## **b. Zentrale Stelle für die Entgegennahme von Anträgen**

Je nach Sachlage können unterschiedlichste Anträge auf Entschädigung von den Betroffenen zu stellen sein. Im Falle des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz hatten sich die Akteure der drei wesentlichen Entschädigungsquellen früh vernetzt und auch abgesprochen, die Anträge weiterzuleiten. Trotz Weiterleitung waren aber aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen für die Leistungen der einzelnen Leistungsträger erneut weitere Anträge auszufüllen, was für die Betroffenen oft schwer verständlich war und daher teilweise auch bis zum persönlichen Gespräch mit dem Opferbeauftragten unterblieben ist.

Hier wäre es sinnvoll eine zentrale Stelle beim Opferbeauftragten anzusiedeln, die Anträge entgegennimmt und auch Hilfestellung beim Ausfüllen der Anträge leistet. Es könnte sich anbieten, in diese zentrale Stelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stellen zu entsenden, die auch später für die unterschiedlichen Entschädigungen zuständig sind.



---

### c. Zentrale behördliche Onlineplattformen mit Informationen

Befragungen der Betroffenen von Terroranschlägen, auch in anderen Ländern, haben gezeigt, dass schnell und einfach verfügbare Informationen über die Situation nach einem Terroranschlag eine außerordentliche Bedeutung für die Betroffenen haben. Eine unverzügliche Weitergabe vorhandener Informationen kann entscheidend dazu beitragen, dass Belastungen für den Einzelnen verringert und Unsicherheiten abgebaut werden.

Angesichts der hohen Bedeutung und Verfügbarkeit des Internets sollte neben Informationsmöglichkeiten über soziale Medien und Telefon-Hotlines auch die Einrichtung von speziellen behördlichen Internetseiten in Betracht gezogen werden. Auf diesen Seiten könnten sowohl Informationen für die Allgemeinheit als auch Informationen für die unmittelbar Betroffenen zur Verfügung gestellt werden (z. B. über die aktuelle Sicherheitslage, akute und längerfristige Hilfsmöglichkeiten, zuständige Ansprechpartner oder Fragen der Entschädigungen).

---

### d. Erhöhung der Entschädigungen

Hinsichtlich der von vielen Betroffenen kritisierten Höhe der Entschädigung wird angeregt, eine deutliche Anhebung vorzunehmen.

Insbesondere erscheinen Härteleistungen von 10.000 Euro bzw. 5.000 Euro für den Verlust eines nahen Angehörigen als deutlich zu niedrig. Diese Beträge sollten deutlich angehoben werden.

Unmittelbar bzw. mittelbar Betroffene bzw. Verletzte eines Terroranschlags erhalten 5.000 Euro bzw. 3.000 Euro als Abschlagszahlung auf eine mögliche angemessene Härteleistung pauschal vorab, und bei weiterer Betroffenheit eine darüber hinausgehende und sich an den Grundsätzen der zivilrechtlichen Schmerzensgeldrechtsprechung orientierende Härteleistung. Auch hier sollte überlegt werden, ob dem Umstand, dass die Betroffenen Opfer einer terroristischen Straftat geworden sind, im

Rahmen der Bemessung einer angemessenen Härteleistung nicht größeres Gewicht beigemessen werden sollte.

Auch die Höhe der Entschädigungssätze nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) sollte kritisch überprüft werden. Hier erscheint insbesondere die Pauschale für Bestattungen (aktuell: 1.778 Euro) als zu niedrig. Auch die Renten-, Witwen/Witwer- und Waisenzahlungen sind zu überprüfen.

Hinsichtlich des OEG sollte zudem § 1 Absatz 11 OEG, nach dem das OEG bei Schäden, die durch einen tätlichen Angriff mit einem Fahrzeug oder einem Anhänger verursacht wurden, nicht anwendbar ist, aufgehoben werden. Vorliegend wurde das OEG lediglich aufgrund der Anwendung des sogenannten Härteausgleichs für anwendbar erklärt. Grundsätzlich sollte aber unabhängig von der Frage, welches Tatwerkzeug benutzt wurde, das OEG anwendbar sein und sich damit die Frage eines Härteausgleichs nicht mehr stellen müssen.

Zu beachten ist zudem, dass das OEG nicht alle Opfer und Hinterbliebenen gleichermaßen berücksichtigt. Bei ausländischen Opfern und Hinterbliebenen wird nach deren Nationalität und der Dauer des Aufenthalts differenziert. Es sollte erwogen werden, das OEG für alle Opfer und Hinterbliebenen zu öffnen, unabhängig von ihrer Nationalität, der Dauer und des Zwecks ihres Aufenthalts oder der Frage, ob ihr Heimatland bei einer Gewalttat eine staatliche Entschädigungsleistung an Deutsche erbringen würde, um sicherzustellen, dass alle Opfer und Hinterbliebenen gleichbehandelt werden.

---

### e. Ersatz materieller Schäden

Aufgrund der oben dargestellten Situation, dass bei einem künftigen Terroranschlag der Entschädigungsfonds der Verkehrsofopferhilfe e.V. nicht zur Verfügung stehen könnte, sollte ein Fonds eingerichtet werden, aus dem Ersatz von materiellen Schäden, insbesondere Sachschäden, aber auch Verdienstausschlag, geleistet werden kann, damit Opfer künftiger Anschläge nicht schlechter stehen, auch wenn kein Fahrzeug verwendet wurde. Hier

könnten die Mittel des bereits vom Bundesamt für Justiz verwalteten Härtefonds aufgestockt und die bisherige Verwaltungspraxis entsprechend geändert bzw. die jeweiligen Richtlinien erweitert werden.

Auch wurde von einigen Betroffenen angeregt, dass für besondere Ausgaben, für die nach dem bestehenden Entschädigungsgefüge kein Erstattungsanspruch besteht (z. B. Rechtsberatungskosten, Nachlasskosten, Kosten der Erbaueinandersetzung, Kosten für die Finanzierung eines vererbten Hauses), die Errichtung eines weiteren Kompensations- oder Garantiefonds erwogen werden sollte. Ob dies erforderlich ist oder durch die vorgeschlagene Erhöhung der Härteleistungen und des Ersatzes von materiellen Schäden erreicht werden kann, bleibt der Bewertung durch die Politik vorbehalten.

---

#### **f. Ersatz von Reisekosten**

Es sollte sichergestellt werden, dass Angehörigen und Hinterbliebenen von bei einem Terroranschlag verletzten oder getöteten Personen zügig finanzielle Unterstützung im Hinblick auf die Reisekosten gewährt wird. Die Gewährung sollte ohne die Pflicht zur Rückzahlung der Reisekosten erfolgen.

Konkret könnte es sich anbieten, die Richtlinie für die Härteleistungen zu ändern und um eine Fußnote zu erweitern, wonach die Härteleistung – sofern das Opfer sich zur Zeit des Anschlags in einem anderen Land als seine nächsten Angehörigen aufgehalten hat – im Falle der Verletzung oder Tötung eines nächsten Angehörigen auch eine pauschale, nicht auf andere staatliche Leistungen anrechenbare, nicht rückzahlbare Reisekostenbeihilfe in Höhe von einmalig 1.000 Euro pro Opfer und Terrorfall umfassen kann. Dies soll sicherstellen, dass die Angehörigen schnell und ohne Geldsorgen entscheiden können, zu dem verletzten Angehörigen zu reisen, um ihm bzw. ihr beizustehen, oder zu dem getöteten Angehörigen, um die Überführung nach Hause vorzubereiten und zu begleiten. Die eigentlichen Überführungs- und Beerdigungskosten werden ohnehin als Härteleistung übernommen, sofern sie nicht von

anderer Seite bereits übernommen wurden (Subsidiarität). Diese Regelung zur „Reisekostenbeihilfe“ sollte für nächste Angehörige von allen Personen gelten, die eine Härteleistung nach der Richtlinie erhalten können, d. h. bei Inlandstaaten auch für die ausländischen Angehörigen von in Deutschland getöteten oder verletzten Anschlagsoffern (wie z. B. im Fall des Anschlages auf dem Breitscheidplatz). Flankierend zu den Möglichkeiten, die §§ 5,6 Konsulargesetz sowie das OEG bieten können, würde dies den Angehörigen in der besonders unübersichtlichen und quälenden Situation unmittelbar nach dem Anschlag ein Signal ganz praktischer Hilfe geben. Für den Nachweis dafür, dass die Erstattung gewährt werden kann, sollte ebenfalls der Maßstab der „hohen Wahrscheinlichkeit“ der Richtlinie gelten. So könnten Angehörige, deren Anspruch dem Bundesamt für Justiz vom Auswärtigen Amt, vom Generalbundesanwalt, vom Bundeskriminalamt, von NOAH oder durch andere verlässliche, objektivierbare Informationen nachgewiesen wurden (z. B. auch Opferbeauftragte der Länder oder des Bundes), in Zukunft beim Bundesamt für Justiz mit einem speziell hierfür noch bereitzustellenden Antragsformular die genannte Reisekostenbeihilfe beantragen.

---

#### **g. Opferidentifizierung**

Das Problem der Opferidentifizierung und die Wartezeiten von bis zu drei Tagen, bevor die Hinterbliebenen offiziell vom Tod ihres Angehörigen erfahren haben, waren ein zentraler Kritikpunkt der Betroffenen. Zwar sind hier bereits Prozesse, wie unter Kapitel 5. a. aa. beschrieben, seitens der Polizei in Gang gesetzt. Allerdings wird die Entscheidung darüber, ob die Identifizierungskommission anzufordern ist, auf Polizeiführerinnen und Polizeiführer übertragen. Hier wäre es wichtig sicherzustellen, dass diese Personen ausreichend geschult und sensibilisiert sind in der Frage, was die Identifizierungskommission für die Betroffenen bedeutet und wann die Anwendung der Identifizierungskommission zwingend erscheint oder wann nicht. Nach den geschilderten Erfahrungen der Betroffenen regt der Opferbeauftragte hier dringend an, die Hinterbliebenen in angemessener Form unter Vorbehalt über den möglichen Tod des

Angehörigen zu informieren, wenn eine Identifizierung mit hoher Wahrscheinlichkeit möglich ist.

---

#### **h. Umgang mit anderen Unglücks- oder Katastrophenfällen**

Die beschriebenen Lösungsvorschläge konzentrieren sich auf Terroranschläge. Für schwere Verkehrsunglücke gibt es im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur bereits die „Gemeinsame Ansprechstelle der Bundesregierung für Betroffene schwerer Verkehrsunfälle (GABur)“. Bundesbürgerinnen und -bürgern und ihren Angehörigen, die im Ausland durch schwere Unglücksfälle, Terroranschläge oder Katastrophen zu Schaden kommen, bietet die Koordinierungsstelle Nachsorge, Opfer- und Angehörigenhilfe (NOAH) der Bundesregierung gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt Hilfen an.

Allerdings sollte überlegt werden, ob solche Strukturen und zentrale Anlaufstellen nicht auch für andere Unglücks- oder Katastrophenfälle im Inland geschaffen werden sollten. Den Betroffenen z. B. von Amokläufen oder Unglücken wie bei der Love Parade im Jahr 2010, können sich ähnliche Probleme stellen wie den Betroffenen von Terroranschlägen. Für Menschen, die auf der Suche nach ihren Angehörigen nach einem Unglücks- oder Katastrophenfall sind, dürfte die Motivation des Täters oder der Auslöser des Unglücks zunächst irrelevant sein. Wichtig ist hier, schnell seriöse Informationen zu vermitteln oder kompetente Unterstützung und Hilfe zu leisten. Wichtig sind auch hier eine professionelle Betreuung der Opfer und Hinterbliebenen und ein koordiniertes Vorgehen der Behörden. Für die Betroffenen dürfte daher eine zentrale Anlaufstelle ebenso wichtig sein wie für die Betroffenen von Terroranschlägen oder schweren Verkehrsunglücken.

## **9. WEITERES VORGEHEN**

Der Opferbeauftragte wird sein Amt noch bis einschließlich März 2018 ausüben. In dieser Zeit wird die Beratung und Betreuung von Betroffenen des Terroranschlags vom 19. Dezember 2016 fortgesetzt. Bis

dahin wird er weiterhin die Erfahrungen und daraus folgenden Lösungsvorschläge auch in die politische Diskussion tragen.





# IMPRESSUM

## **Herausgeber**

Bundesbeauftragter für die Opfer und Hinterbliebenen  
des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz  
11015 Berlin

[www.bmjv.de](http://www.bmjv.de)

## **Gestaltung**

Atelier Hauer & Dörfler GmbH, Berlin

## **Druck**

BMJV

## **Stand:**

November 2017

## **Bildnachweis**

Titel: [shutterstock.com/Max Krasnov](https://www.shutterstock.com/MaxKrasnov)  
Friedrich-Ebert-Stiftung (S. 5)



Hinweis:

Diese Druckschrift wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Sie ist kostenlos erhältlich und nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.



[twitter.com/bmjv\\_bund](https://twitter.com/bmjv_bund)



[facebook.com/bmjv.bund](https://facebook.com/bmjv.bund)