

**Stellungnahme des Verbands der Beratungsstellen für Betroffene rechter,
rassistischer und antisemitischer Gewalt e.V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes
über eine Beauftragte oder einen Beauftragten der Bundesregierung für die Anliegen
von Betroffenen von terroristischen Straftaten im Inland
(Bundesopferbeauftragtengesetz – BOpfBeG)**

Berlin, den
29.4.2026

Einleitung

Der Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e. V. (VBRG) und die darin zusammengeschlossenen fachspezifischen Gewaltopfer- und Betroffenenberatungsstellen in 15 Bundesländern begrüßen ausdrücklich die Intention des Referentenentwurfs des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz über eine Beauftragte oder einen Beauftragten der Bundesregierung für die Anliegen von Betroffenen von terroristischen Straftaten im Inland (Bundesopferbeauftragtengesetz – BOpfBeG) und weisen auf weiteren Regelungsbedarf hin:

1. Aus der Erfahrung der Beratung und Begleitung zahlreicher Betroffener rechtsterroristischer, rassistischer und antisemitischer Anschläge empfehlen wir hier eine Erweiterung der gesetzlichen Bezugnahmen über §89a Abs. 2 Satz 2 StGB für die gesetzliche Verankerung des*der Bundesopferbeauftragten im vorliegenden Referentenentwurf (Bundesopferbeauftragtengesetz – BOpfBeG) hinaus. Denn die gesetzliche Verankerung sollte die Realität terroristischer Anschläge und Gewalttaten – auch angesichts der Diversifizierung im Täter:innen-Spektrum und in Bezug auf Tatmotive – umfassender abbilden und diesen gerecht werden. Damit werden Opferkonkurrenzen abgebaut und den jeweiligen Betroffenen der Zugang zu Hilfen und Informationen erleichtert.

2. Aus Sicht der VBRG e.V. sollte der Gesetzgeber in der Befassung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf auch die derzeitige Lücke in der Absicherung der nicht-staatlichen professionellen Opferhilfen schließen – um damit auch dem im Referentenentwurf beschriebenen Aufgabenfeld des*der Bundesopferbeauftragten der Vermittlung von Betroffenen an professionelle Beratungsstellen und Vernetzung mit eben diesen Beratungsstellen eine materielle und gesetzliche Grundlage zu geben. Aus der Richtlinie 2012/29/EU und der im Dezember 2025 erfolgten Einigung von Europaparlament und Rat ([Europäische Kommission 2025](#)) zur [Verbesserung des Zugangs von Opfern von Straftaten zu Unterstützung, Information und Wahrnehmung ihrer Opferrechte](#) (Europäische Kommission 2023) folgen – auch unter Berücksichtigung der in der Begründung des Referentenentwurfs für das Bundesopferbeauftragtengesetz (BOpfBeG) angesprochenen föderalen Kompetenzverteilung – letztlich eine Verpflichtung der Bundesregierung, die Existenz – und das bedeutet angesichts der Fülle und der fachlichen Anforderungen an Unterstützungsleistungen auch die angemessene Finanzierung – solcher Beratungsstellen in allen Bundesländern zu sichern und gesetzlich zu verankern.
3. Es wird zudem angeregt, im Referentenentwurf eine Regelung zu verankern, die – etwa durch einen ehrenamtlichen Betroffenenbeirat – die Partizipation von und den Austausch des*der jeweiligen Bundesopferbeauftragten mit Betroffenen sichert und ermöglicht.

Seit mehr als zwei Jahrzehnten unterstützen die im VBRG e.V. zusammengeschlossenen unabhängigen Gewaltopfer- und Betroffenenberatungsstellen mit langjähriger Erfahrung und großer Expertise jährlich hunderte Betroffene und Überlebende rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalttaten und rechtsterroristischer Attentate: kostenlos, vertraulich, vor Ort, parteilich im Sinne der Betroffenen und auf Wunsch auch anonym sowie auf der Basis gemeinsamer Qualitätsstandards und im Austausch mit staatlichen und nicht-staatlichen Strukturen der Opferhilfe. Dazu gehört selbstverständlich auch – im Sinne der Betroffenen – seit 2019 eine fachliche sowie anlassbezogene und fallspezifische Zusammenarbeit mit dem jeweils amtierenden Beauftragten der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland (Terrorismus-Opferbeauftragten der Bundesregierung) und dessen Geschäftsstelle sowie mit den jeweils zuständigen Landesopferbeauftragten. Diese fachliche Zusammenarbeit wird u.a. im Abschlussbericht des Beauftragten der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland der 19. WP hervorgehoben (BMJV 2021, S. 11) und ist auch in der wechselseitigen Beteiligung an Fachgesprächen und Veranstaltungen verankert.

Die nachfolgenden Hinweise und Vorschläge zur Erweiterung des vorliegenden Referentenentwurfs für das Bundesopferbeauftragtengesetz (BOPfBeG) basieren dementsprechend auf den umfangreichen Erfahrungen in der langjährigen professionellen und solidarischen Begleitung und Beratung von Hinterbliebenen und Überlebenden tödlicher rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalttaten und rechtsterroristischer Attentate: wie etwa in München (rechtsterroristisches Oktoberfestattentat 1980 und rassistischer Anschlag im und am OEZ 2016), in Halle / S. und Wiedersdorf (antisemitisch motivierter, rechtsterroristischer und rassistischer Anschlag auf die Synagoge und den KiezDöner an Yom Kippur 2019), Hanau (rassistisch motivierter Anschlag am 19. Februar 2020) sowie von Hinterbliebenen und Verletzten der rechtsterroristischen Mord- und Anschlagsserie des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU). Die Hinweise und Vorschläge basieren auch auf der Zusammenarbeit mit vielen Initiativen von Hinterbliebenen und Überlebenden rechtsterroristischer Anschläge und deren Vernetzung im Betroffenen- und Solidaritätsnetzwerk. Der VBRG e.V. ist zudem seit 2023 Träger des [traumasensiblen, aufsuchenden und sozialraumnahen Beratungsangebots für Hinterbliebene und Überlebende des rassistischen Attentats in Hanau \(TASBAH\)](#) und hat auf der Basis der [wissenschaftlichen Evaluation](#) Empfehlungen für Tatortkommunen von terroristischen Anschlägen veröffentlicht. Diese Empfehlungen wurden Vertreter:innen der Geschäftsstelle des Terrorismusopferbeauftragten der Bundesregierung sowie den Landesopferbeauftragten mehrerer Bundesländer u.a. in Fachgesprächen vorgestellt und nach dem Anschlag auf den Weihnachtsmarkt 2024 in Magdeburg zur Verfügung gestellt.

1. Verlässliche staatliche Anlaufstelle und Interessensvertretung

Vor diesem Erfahrungshintergrund begrüßen die im VBRG e.V. zusammengeschlossenen Opferberatungsstellen ausdrücklich das mit dem vorliegenden Referentenentwurf verbundene Ziel, das Amt der oder des Bundesopferbeauftragten gesetzlich zu verankern und abzusichern. Denn aus der Erfahrung wissen wir, dass Hinterbliebene und Überlebende schwerster terroristischer Gewalttaten auf Seiten des Staates verlässliche, niedrigschwellig erreichbare, professionelle und kontinuierliche Ansprechpartner:innen und Anlaufstellen benötigen: sowohl unmittelbar nach einem Anschlag als auch in den Folgejahren. Damit erfüllt der Gesetzgeber die Verpflichtungen, die sich aus der Ratifizierung der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und der Richtlinie (EU) 2012/29 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte von Opfern von Straftaten ergeben.

Mit den o.g. Richtlinien und deren Ratifizierung sind zwei wesentliche Ziele verbunden:

- a) der Schutz von Opfern von Terrorismus und Straftaten sowie die Rechte von Betroffenen auf Unterstützung;
- b) die staatliche Verpflichtung, adäquate staatliche und nicht-staatliche Beratungs- und Anlaufstellen für die besonderen Unterstützungsbedarfe von Betroffenen von terroristischen Anschlägen und Hassgewalt zur Verfügung zu stellen und mit materiellen und personellen Ressourcen auszustatten.

Diese Vorgaben der Richtlinien 2017/541/EU und 2012/29/EU sind bislang nicht vollständig in nationales Recht überführt worden. Mit dem Referentenentwurf für das Bundesopferbeauftragtengesetz (BOPfBeG) soll nunmehr eine der Lücken geschlossen werden.

Die Opferberatungsstellen im VBRG e.V. begrüßen, dass mit dem Referentenentwurf erstmals auch die Aufgaben des*der Bundesopferbeauftragten gesetzlich festgelegt werden – und somit Betroffene sich über die möglichen staatlichen Hilfen informieren und darauf berufen können.

1. Information der Öffentlichkeit über finanzielle, psychosoziale und sonstige Hilfen nach einer terroristischen Straftat nach § 89a Absatz 1 Satz 2 des Strafgesetzbuches.
2. Information der Betroffenen über Hilfen nach Nummer 1.
3. Vermittlung Betroffener in geeignete Hilfsangebote und an die zuständigen Leistungserbringer.
4. Hilfestellung für Betroffene im Umgang mit Behörden bei der Klärung ihrer mit der terroristischen Straftat in Zusammenhang stehenden Anliegen.
5. Förderung der Zusammenarbeit unter den staatlichen und nicht-staatlichen Stellen auf Ebene des Bundes und der Länder, die an der Hilfe für Betroffene beteiligt sind.
6. Förderung der Vernetzung nach einer terroristischen Straftat zwischen den an der Opferhilfe beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Stellen auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen in Abstimmung mit der oder dem zuständigen Landesopferbeauftragten oder der Stelle zur Hilfe für Betroffene terroristischer Straftaten des Landes.
7. Eintreten für die Anliegen von Betroffenen in der Öffentlichkeit und im politischen Prozess.
8. Beratung und Unterstützung staatlicher Stellen zum Umgang mit Betroffenen und zur Gestaltung des Gedenkens und Erinnerns.

Gerade angesichts der Erfahrungen von Betroffenen in Hinblick auf die Missachtung ihrer Opferrechte in Ermittlungs- und Strafverfahren bzw. der hohen Hürden für deren Wahrnehmung

(vgl. Stellungnahme des VBRG zum RefE für psychosoziale Prozessbegleitung, 2026) sowie vor dem Hintergrund der langwierigen und mit sekundären Viktimisierungserfahrungen verbundenen Antragsverfahren nach dem SGB XIV und dem alten Opferentschädigungsgesetz (OEG) und zahlreicher ausländer- und aufenthaltsrechtlicher Viktimisierungserfahrungen, ist eine gesetzliche Verankerung des*der Bundesopferbeauftragten und seiner Informations- und Durchgriffsrechte grundsätzlich zu begrüßen. Auch vor dem Hintergrund, dass die jeweiligen Landesopferbeauftragten überwiegend mit geringen personellen Ressourcen ausgestattet sind, ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass die Stellung des*der Bundesopferbeauftragten gestärkt wird und der Aufgabenbereich anlassbezogen auch erweitert werden kann.

2. Keine Verengung der Zuständigkeit durch Bezugnahme auf §89a Abs. Satz 2 StGB

Durch die Bezugnahme auf §89a Abs. 2 Satz 2 StGB für die gesetzliche Verankerung des*der Bundesopferbeauftragten im vorliegenden Referentenentwurf (Bundesopferbeauftragtengesetz – BOpfBeG) wird der Kreis der Betroffenen, für die der*die Bundesopferbeauftragte als Anlaufstelle und Vertretung dienen soll, auf eine Art und Weise verengt, die die Realität terroristischer und rechtsterroristischer Anschläge nicht abbildet – und auch den Kreis der Betroffenen, die bislang vom Bundesopferbeauftragten und seiner Geschäftsstelle Hilfe und Unterstützung erhalten haben, verringern würde. So wurden etwa das rechtsterroristische Oktoberfestattentat 1980, der rechtsterroristische und rassistische Anschlag im und am Olympia-Einkaufszentrum (OEZ) in München im Juli 2016 und auch einige Taten des NSU-Netzwerks – etwa der erste rassistische Sprengstoffanschlag des NSU-Netzwerks im Juli 1999, bei dem der Betreiber der Pilsbar Sonnenschein in Nürnberg schwer verletzt wurde, von den Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden teilweise über Jahrzehnte nicht als terroristische Gewalt erkannt bzw. anerkannt – und die Ermittlungen dementsprechend auch nicht nach §89a Abs. 2 Satz 2 StGB oder §129a StGB geführt. Aus der Erfahrung der Beratung und Begleitung zahlreicher Betroffener rechtsterroristischer, rassistischer und antisemitischer Anschläge empfehlen wir hier eine Erweiterung der gesetzlichen Bezugnahmen, die die Realität terroristischer Anschläge und Gewalttaten – auch angesichts der Diversifizierung im Täter:innen-Spektrum und in Bezug auf Tatmotive – umfassender abbilden und diesen gerecht werden. Damit werden Opferkonkurrenzen abgebaut und den jeweiligen Betroffenen der Zugang zu Hilfen und Informationen erleichtert.

3. Stärkung der Rechte von Betroffenen durch Erweiterung der gesetzlichen Regelungen von nicht-staatlichen Beratungs- und Hilfsangeboten

Aus der EU-Opferschutzrichtlinie 2012/29/EU und der Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über den [Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Überarbeitung der Opferschutzrichtlinie](#) (Europäische Kommission 2025) ergibt sich auch eine über die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf hinausgehende Verpflichtung für die Bundesrepublik Deutschland – und damit nach europarechtlichen Maßstäben für den Bund, vgl. etwa die Ausarbeitung „Überwachung der Umsetzung von EU-Richtlinien vom 1.7.2025, PE 6 - 3000 - 78/15, S. 7 – bundesweit die Arbeit von Opferberatungsstellen (in der Formulierung der Richtlinie: (spezialisierte) Opferunterstützungsdienste) zu finanzieren und abzusichern, die Opfer von Straftaten, insbesondere besonders vulnerable Gruppen wie etwa die Opfer von Hasskriminalität und Terrorismus, beraten und begleiten. Aus Art. 8 der Richtlinie folgt die allgemeine Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, Zugang zu Opferunterstützungsdiensten zu gewähren; aus Art. 8 Abs. 3 folgt, dass neben den allgemeinen Unterstützungsdiensten für Opfer mit entsprechenden besonderen Bedarfen auch ausdrücklich als „vertraulich“ charakterisierte „spezialisierte Unterstützungsdienste“ zur Verfügung stehen müssen. Erstere wie letztere können dabei nach der Richtlinie ausdrücklich auch in nichtstaatlicher Form organisiert sein (Art. 8 Abs. 4). Den Staat trifft, wie Erwägungsgrund 37 zeigt, dabei die Pflicht, dafür zu sorgen, dass beide „in hinreichender geografischer Verteilung im ganzen Mitgliedstaat zur Verfügung stehen, so dass alle Opfer darauf zurückgreifen können.“

Der Hinweis auf die Vertraulichkeit der Beratung sowie die Aufzählung der konkret zu leistenden Unterstützungsangebote in Art. 9, ergänzt insbesondere durch die Auflistung der Leistungen für besonders schutzbedürftige Personen (Erwägungsgrund 38 – u.a. „kurz- und langfristige psychologische Betreuung, Traumabehandlung, Rechtsberatung, anwaltliche Unterstützung“) – zeigt eindeutig: Die notwendige Unterstützung und Beratung, die die Richtlinie verlangt, wird in Deutschland nicht alleine durch Opferschutzbeauftragte von Polizei und Justiz und den*die Opferbeauftragten der Bundesregierung erbracht und kann auch angesichts ihrer systematischen Stellung nicht allein durch diese erbracht werden. Vielmehr können die Verpflichtungen aus der Richtlinie von der Bundesregierung nur mit Hilfe von spezialisierten unabhängigen und nicht-staatlichen Opferberatungsstellen erfüllt werden, wie sie für Betroffene von Rechtsterrorismus und Hasskriminalität durch die Mitgliedsorganisationen des VBRG angeboten werden. Bislang wird deren Finanzierung über das Bundesprogramm Demokratie leben! des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) sowie Ko-Finanzierungen aus den jeweiligen Bundesländern auf der Basis von einjährigen Förderperioden gewährleistet. Diese Form der zeitlich begrenzten und unsicheren Förderung

verkennt die allgemeine Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Förderung von „Organisationen der Zivilgesellschaft, darunter anerkannte und aktive nichtstaatliche Organisationen, die sich Verbrechenopfern annehmen,“ (Erwägungsgrund 62, Richtlinie 2012/29/EU) und die Notwendigkeit, Betroffenen schwerster Gewalttaten den Zugang zu verlässlicher Unterstützung und Beratung zu ermöglichen.

Die Richtlinie 2012/29/EU, die nach der im Dezember 2025 erfolgten [Einigung von Europaparlament und Rat zur Verbesserung des Zugangs von Opfern von Straftaten zu Unterstützung, Information und Wahrnehmung ihrer Opferrechte](#) in absehbarer Zeit noch um weitere Regelungen ergänzt werden wird, stellt dahingehend eindeutige Anforderungen an die Mitgliedsstaaten, die im Fall der Bundesrepublik Deutschland nur erfüllt werden können, wenn auch tatsächlich ein Netz zivilgesellschaftlicher Organisationen zur professionellen Beratung von Opfern von Straftaten, insbesondere von besonders vulnerablen Gruppen wie den Betroffenen von Terrorismus und Hasskriminalität, besteht.

Damit folgt – auch unter Berücksichtigung der in der Begründung des Referentenentwurfs angesprochenen föderalen Kompetenzverteilung – letztlich eine Verpflichtung der Bundesregierung, die Existenz – und das bedeutet angesichts der Fülle und der fachlichen Anforderungen an Unterstützungsleistungen auch: die angemessene Finanzierung – solcher Beratungsstellen in allen Bundesländern zu sichern und gesetzlich zu verankern.

Aus Sicht der VBRG e.V. sollte der Gesetzgeber in der Befassung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf auch die derzeitige Lücke in der gesetzlichen Absicherung der nicht-staatlichen professionellen Opferunterstützungsangebote schließen – um damit auch dem im Referentenentwurf beschriebenen Aufgabenfeld der Vermittlung von Betroffenen an professionelle Beratungsstellen und Vernetzung mit eben diesen Beratungsstellen eine materielle und gesetzliche Grundlage zu geben. Diese Absicherung ist schon im Jahr 2013 im Abschlussbericht des NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages der 17. Wahlperiode (BT-Drs. 17/14600, 866f) als eine der zentralen parteiübergreifenden Schlussfolgerungen dem Gesetzgeber empfohlen worden – insbesondere angesichts der gravierenden Folgen von Hasskriminalität und Terrorismus für individuelle Betroffene und für die Gesellschaft.

4. Partizipationsmöglichkeiten für Betroffene verankern

Zahlreiche Betroffene terroristischer Anschläge und Gewalt sind in Deutschland inzwischen in Vereinen und Netzwerken organisiert, um ihre Forderungen und Perspektiven an die Öffentlichkeit, den Gesetzgeber und Behörden zu vermitteln: etwa das [Betroffenen- und](#)

[Solidaritätsnetzwerk](#), der [Verein für die Opfer von Terrorismus](#) (VoT) und die Betroffenen des dschihadistischen Attentats auf den Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz in Berlin. Ihre Erfahrungen und Perspektiven einzubeziehen, ist für die Aufgabenerfüllung des*der Bundesopferbeauftragten auch in fachlicher Hinsicht notwendig. So hatten beispielsweise die im Betroffenen- und Solidaritätsnetzwerk zusammengeschlossenen Hinterbliebenen und Überlebenden rechtsterroristischer Anschläge gemeinsam mit dem Projekt [„Selbstbestimmt vernetzen und erinnern“](#) in Trägerschaft der Amadeu Antonio Stiftung und dem VBRG e.V. im Jahr 2024 bei einem Fachtag für Vertreter:innen aus Bundes- und Landesministerien und Behörden der Regelversorgung auf der Basis ihrer Erfahrungen mit dem Sozialen Entschädigungsrecht SGB XIV sowie Polizei und Justiz eine Reihe konkreter Reformen vorgeschlagen, etwa eine Verlängerung der zwischen den für den Erhalt von Leistungen des OEG bzw. SGB XIV derzeit notwendigen Begutachtungen auf mindestens 5 Jahre (derzeit: 2 Jahre).

Wir regen an, im vorliegenden Referentenentwurf eine Regelung zu verankern, die – etwa durch einen ehrenamtlichen Betroffenenbeirat – den fachlichen Austausch des jeweiligen Terrorismus-Opferbeauftragten der Bundesregierung mit Betroffenen sichert und ermöglicht. Dies wäre aus Sicht der im VBRG zusammengeschlossenen Opferberatungsstellen eine wichtige Erweiterung. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Formen des Gedenkens an Opfer von terroristischer Gewalt und Hasskriminalität sowie für staatliche Leistungen für Opfer von Gewalttaten und die Lücken und Hürden beim Zugang zu Opferrechten in Zivil-, Entschädigungs- und SGB XIV-Verfahren. Dies betrifft auch die seit langem von Betroffenen und Fachberatungsstellen kritisierte Lücke im Aufbau von verpflichtenden Fort- und Weiterbildungen für die Strukturen der Strafverfolgungsbehörden und der Justiz in Bund und Ländern sowie der Regelversorgung (Versorgungsämter) in Bezug auf Trauma-, Diskriminierungs- sowie Antisemitismus- und Rassismussensibilität.

Autor:innen

Dr. Björn Elberling, Fachanwalt für Strafrecht, Kiel

Heike Kleffner, VBRG e.V.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2021): [Abschlussbericht des Beauftragten der Bundesregierung für die Anliegen der Opfer und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland](#)

Deutscher Bundestag (2013): [Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, BT-Drs. 17/14600](#)

Europäische Kommission (2025): [Kommission begrüßt Einigung über strengere EU Vorschriften zur Gewährleistung der Rechte von Opfern](#)

Europäische Kommission (2023): [Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI](#)

VBRG e.V. (2026): [Stellungnahme des Verbands der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e.V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Rechte von Verletzten insbesondere schwerer Gewalt- und Sexualstraftaten auf psychosoziale Prozessbegleitung](#)