

Rechtsgutachten
zur langfristigen Weiterführung des Fonds
Sexueller Missbrauch (FSM)
(Zielsetzung und zentrale Ergebnisse)

im Auftrag der Unabhängigen Bundesbeauftragten gegen sexuellen Missbrauch von Kindern und Jugendlichen (UBSKM)

Erstellt von:

Prof. (em) Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis und Rechtsanwältin Dr. Franziska Drohsel, LL.M.
Berlin, 27. September 2025

Zielsetzung:

Die Auftraggeberin hat uns mit der Prüfung folgender Fragen beauftragt:

Hintergrund und Zielsetzung

- Der Fonds Sexueller Missbrauch (FSM) gewährt über Bundesmittel und unter Fachaufsicht des BMBFSFJ Hilfen in Form von Sachleistungen (z. B. Therapien) im Wert von bis zu 10.000 € (bis zu 15.000 € bei behinderungsbedingtem Mehrbedarf), die Betroffenen bei der Abmilderung von durch sexuellen Missbrauch erlittenen Folgeschäden unterstützen sollen. Über das EHS stellen zudem beteiligte Institutionen Mittel für Betroffene von sexuellem Missbrauch in Institutionen zur Verfügung. Der FSM (gemeinsam mit dem EHS) ist das zentrale niedrigschwellige Hilfeangebot für Betroffene sexueller Gewalt in Kindheit und Jugend.
- Im April 2024 gab es eine Prüfung des Bundesrechnungshofs, der erhebliche Mängel bei der Verwaltung des Fonds festgestellt hat und eine Abwicklung gefordert hat. Kritisiert wurden u.a. die fehlende Jährlichkeit, die unbefristete Dauer der Bescheide, und die Bescheidung von Leistungen, auch wenn die Mittel bereits erschöpft waren, da es sich um subsidiäre Leistungen handelt.
- Vor diesem Hintergrund hat das BMBFSFJ vor dem Hintergrund der BRH Prüfung die Abwicklung des Fonds vorbereitet. Nach den seit Anfang 2025 geltenden Richtlinien sind Anträge nur noch bis zum 31.8.2025 möglich, der Fonds soll (Stand Juni 2025) 2028 beendet werden.
- Allerdings wurde im Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode vereinbart, dass der FSM fortgesetzt werden soll: „Den Fonds Sexueller Missbrauch und das damit verbundene Ergänzende Hilfesystem führen wir unter Beteiligung des Betroffenenrats fort.“

Vor diesem Hintergrund soll ein Gutachten prüfen, welche rechtlichen Modelle für eine nachhaltige und BHO-konforme Fortführung des FSM in Betracht kommen, welche Vor- und Nachteile diese jeweils haben und welche Umsetzungswege sich daraus ergeben.

Ziel des Gutachtens

Das Gutachten soll die im Folgenden skizzierten Handlungsoptionen rechtlich bewerten, insbesondere im Hinblick auf:

- Rechtskonformität (insbesondere Haushalts- und Verwaltungsrecht)
- langfristige Verlässlichkeit für Betroffene
- Umsetzbarkeit in der Praxis (einschließlich politischer und administrativer Realisierbarkeit)

Darauf aufbauend soll das Gutachten eine begründete Empfehlung enthalten, welches Modell sich am besten für die langfristige Fortführung des FSM eignet.

Zu prüfende Modelle und Detailfragen

- Dem Gutachten sollen zwei Varianten zur Fortführung des FSM zugrunde liegen:
 - Weiterführung ohne gesetzliche Grundlage: über jährliche Haushaltsmittel und Verpflichtungsermächtigungen (Minimal-Lösung, Sicherung Status Quo)
 - Weiterführung mit gesetzlicher Grundlage im Rahmen des UBSKM-G (Präferenz)
- Vor dem Hintergrund dieser beiden Varianten sollen insbesondere folgende Detailfragen zu Auszahlungsmodalitäten untersucht werden – dabei sind jeweils beide Szenarien (mit gesetzlicher Grundlage und ohne eine solche) zu betrachten:
 - Vorauszahlungen: Ist die Gewährung von Vorauszahlungen rechtlich zulässig? Z. B. über die Gewährung von Darlehen? Welche Vor- und Nachteile hätte die Errichtung einer Stiftung? Was gibt es sonst für Möglichkeiten?
 - Frist: Ist eine unbefristete Auszahlung bewilligter Mittel über 2025 hinaus möglich? Falls nicht oder politisch nicht realisierbar: Welche maximale Auszahlungsfrist wäre rechtlich und administrativ umsetzbar?
 - Tranchen: Ist es möglich, den Betroffenen die Wahl zu lassen, welche Summe in welchem Zeitraum ausgezahlt wird? Oder sind feste Tranchen rechtlich oder administrativ erforderlich?
 - Leistungsprinzip: Kann das derzeit geltende Prinzip, dass nur bestimmte Leistungen beantragt werden können, in beiden Szenarien beibehalten werden? Welche Maßgaben sind jeweils dabei zu beachten?“

Zentrale Ergebnisse:

- I) Die Weiterführung des Fonds Sexueller Missbrauch ist im Rahmen verschiedener Modelle rechtlich möglich.
- II) Wir empfehlen die Weiterführung des Fonds Sexueller Missbrauchs im Rahmen durch ein eigenständiges Gesetz. Hierfür spricht, dass in einem so sensiblen Bereich wie dem der Hilfen für Betroffene sexualisierter Gewalt in Kindheit und Jugend der Staat uneingeschränkt rechtstreu handeln sollte. Durch gesetzlich definierte Voraussetzungen, Leistungen und Verfahrensvorgaben ist dies nicht nur transparent geregelt, sondern das Einhalten dieser Vorgaben gerichtlich überprüfbar. Mit einem Gesetz können niedrigschwellige und unbürokratische Hilfen für Betroffene geleistet werden, auf die Betroffene sich langfristig verlassen können.
- III) Den Beanstandungen des Bundesrechnungshofs ist Rechnung zu tragen und z.B. zu gewährleisten, dass keine Verletzung des Budgetrechts des Haushaltsgesetzgebers erfolgt.
- IV) Wir empfehlen, die Teile der bewährten und vom Bundesrechnungshof nicht beanstandeten bisherigen Praxis des Fonds Sexueller Missbrauch fortzuführen. Dazu zählen z.B. die Begriffsbestimmungen von sexualisierter Gewalt und des familiären Kontextes, aber auch der Leistungsumfang und die Prüfung der Geeignetheit der Leistung.
- V) Ein Gesetz sollte Betroffenen sexualisierter Gewalt in Kindheit und Jugend im familiären Kontext, die noch heute unter den Folgen der Gewalt leiden, einen Anspruch auf Hilfen gewähren, wenn die Hilfen geeignet sind, die Folgebeeinträchtigungen zumindest zu mildern.
- VI) Im Rahmen eines eigenen Gesetzes ist es unsere Empfehlung, einen Anspruch der Betroffenen von sexualisierter Gewalt im familiären Kontext auf Hilfeleistungen in Höhe von 10.000 Euro zu verankern.

- VII) Die Verankerung entsprechender Regelungen im UBSKMG ist rechtlich möglich. Da das UBSKMG überwiegend Regelungen zur Bundesbeauftragten zu Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs enthält, liegt ein eigenes Gesetz näher.
- VIII) Inhaltlich passend erscheinen die Regelungen des SGB XIV. Allerdings sind Träger der Sozialen Entschädigung die Länder. Im Falle des Fonds Sexueller Missbrauch ist die Geschäftsstelle des Fonds Sexueller Missbrauchs Bewilligungsbehörde. Eine neue Zuständigkeit einer Bundesbehörde im SGB XIV einzuführen, erscheint nicht schlüssig.
- IX) In Betracht kommt auch eine Fortführung mit einer gesetzlichen Verankerung, bei der die konkrete Ausgestaltung aber einer Billigkeitsrichtlinie vorbehalten bleibt. Von Vorteil ist die gesetzliche Verankerung, aber bei diesem Modell wäre die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel jedes Jahr unsicher.
- X) Eine Fortführung ohne gesetzliche Grundlage ist rechtlich möglich. Allerdings handelt es sich dabei um eine unstetige und unsichere Lösung, da die Fortführung jedes Jahr zur Disposition steht und von der Haushaltssituation abhängig ist. Es ist keine langfristige und rechtssichere Lösung, so dass eine gesetzliche Grundlage zu präferieren ist.
- XI) Zwischen der Einführung einer neuen Regelung und dem Auslaufen der alten Regelung klafft eine Lücke, in der es Betroffenen nicht möglich ist, einen Antrag zu stellen. Hier wäre anzuraten, zeitnah eine Übergangslösung zu finden. In Betracht kommt z.B. die Geltungsdauer der aktuellen Billigkeitsrichtlinie zu verlängern.