

34 Fonds Sexueller Missbrauch: BMFSFJ muss zügig geordnete Abwicklung sicherstellen

(Kapitel 1710 Titel 686 02)

Zusammenfassung

Das BMFSFJ verstößt seit Jahren bei der Verwaltung des Fonds Sexueller Missbrauch im familiären Bereich (Fonds) gegen gesetzliche Vorschriften. Der Fonds hat zudem jetzt schon eine Finanzierungslücke von mehr als 53 Mio. Euro.

Vor zehn Jahren richtete die Bundesregierung den Fonds ein. Er gewährt Betroffenen von sexuellem Missbrauch Hilfen, die die gesetzlichen Leistungen ergänzen. Das BMFSFJ verwaltet ihn und missachtet dabei grundlegende Vorgaben des Haushaltsrechts. Damit verletzt es auch das Budgetrecht des Parlaments. Es ist nicht bereit, sein Vorgehen zu ändern. Wie das BMFSFJ die wachsende Finanzierungslücke schließen will und wann es die Rechtsprobleme lösen wird, ist nicht ersichtlich.

Die Regierungskoalition hat inzwischen beschlossen, den Fonds einzustellen. Ein Konzept für eine geordnete Abwicklung ist nicht erkennbar, im Gegenteil: Tausende Bescheide sind noch nicht abgerechnet. Es wird mehrere Jahre dauern, bis die Verfahren beendet sind.

Das BMFSFJ muss die Haushaltsverstöße unverzüglich beenden und eine geordnete Abwicklung des Fonds einleiten.

34.1 Prüfungsfeststellungen

Fonds zur ergänzenden Unterstützung übergangsweise eingerichtet

Im Mai 2013 richtete die Bundesregierung den Fonds auf Empfehlung des Runden Tisches „Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich“ ein.

Der Fonds gewährt auf der Grundlage einer Leitlinie Sachleistungen bis zu einem Wert von regelmäßig 10 000 Euro. Dies können z. B. therapeutische oder medizinische Hilfen sein. Die

Leistungen müssen geeignet sein, die Folgen sexualisierter Gewalt zumindest zu lindern. Ein Anspruch auf Leistungen besteht nicht. Sie sind gegenüber den gesetzlichen Leistungen, z. B. aus der Krankenversicherung oder Opferentschädigung, nachrangig. Der Fonds hat eine Geschäftsstelle, die bei einer nachgeordneten Behörde des BMFSFJ angesiedelt ist. Sie bearbeitet die Anträge und rechnet die bewilligten Leistungen ab.

Die Bundesregierung richtete den Fonds auf drei Jahre befristet ein. Die Antragsfrist sollte am 30. April 2016 enden. Der Befristung lag die Erwartung zugrunde, dass bis dahin die Rechte der Betroffenen in den gesetzlichen Hilfesystemen entscheidend verbessert werden. Aus Sicht des BMFSFJ war dies nicht der Fall. Im März 2016 hob es daher die Antragsfrist auf. Die Betroffenen können seitdem weiterhin Anträge auf Leistungen aus dem Fonds stellen. Der Haushaltsgesetzgeber stellte dem Fonds auch nach Ablauf der ursprünglich geplanten Laufzeit Haushaltsmittel bereit. In den Jahren 2013 bis 2023 bewilligte er insgesamt 164 Mio. Euro. Für das Jahr 2024 sind keine Mittel mehr eingeplant.

Das BMFSFJ plante, den Fonds durch eine gesetzliche Regelung zu verstetigen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) machte gegenüber dem BMFSFJ wiederholt deutlich, dass es dies nicht für notwendig erachte. So seien bereits am 1. Juli 2013 die Rechte von Betroffenen sexuellen Missbrauchs gesetzlich gestärkt worden. Außerdem verwies es darauf, dass ab dem 1. Januar 2024 das Soziale Entschädigungsrecht (Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch) neu geregelt sei. Anfang August 2023 beschloss die Regierungskoalition, den Fonds nicht gesetzlich zu verstetigen. Das BMF erwartet nun, dass das BMFSFJ den Fonds geordnet abwickelt.

Gravierende Haushaltsrechtsverstöße bei der Mittelverwaltung

Bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Fonds verstößt das BMFSFJ seit Jahren massiv gegen die BHO:

- Das BMFSFJ wies die im Bundeshaushalt bereitgestellten Fondsmittel einem Verwahrungskonto zu, das das BMF eingerichtet hatte. Mit Zustimmung des BMF verblieben die Mittel teilweise jahrelang auf dem Konto. Hierdurch wurde die zeitliche Bindung von Haushaltsmitteln umgangen.
- Die Geschäftsstelle des Fonds bewilligte den Betroffenen unabhängig vom Antrag pauschal Leistungen bis zur maximal möglichen Höhe von 10 000 Euro. Auf Anweisung des BMFSFJ enthielten die Leistungsbescheide keinen Vorbehalt, dass bei ihrer Abrechnung Haushaltsmittel vorhanden sind. Die Bescheide enthielten auch keine Frist für die Abrechnung der Leistungen. Damit verletzte das BMFSFJ das Budgetrecht des Haushaltsgesetzgebers. Denn es verpflichtete den Bundeshaushalt zu Leistungen in der Zukunft, ohne dass dies der Haushaltsplan erlaubt hätte. Mitte November 2023 überschritten die bewilligten Leistungen das Fondsvolumen bereits um mehr als 53 Mio. Euro. Möglich war dies, weil die Betroffenen die Leistungen regelmäßig erst nach und nach bei der Geschäftsstelle des Fonds abrechneten. Es kann Jahre dauern, bis die Gesamtsumme ausgezahlt ist.

- Seit dem Jahr 2021 fördert das BMFSFJ aus Mitteln des Fonds dessen Info-Telefon, das ein Verein betreibt. Der Haushaltsplan sieht jedoch nicht vor, dass aus den Fondsmitteln eine Zuwendung gewährt werden kann. Die Förderung verstößt deshalb gegen die sachliche Bindung von Haushaltsmitteln.
- Die Leitlinie, nach der die Geschäftsstelle des Fonds die Leistungen gewährt, stellt eine Billigkeitsrichtlinie dar. Das BMFSFJ erstellte und änderte diese mehrfach, ohne die Einwilligung des BMF einzuholen und den Bundesrechnungshof anzuhören.
- Der Fonds besteht mittlerweile seit zehn Jahren. Zudem wollte das BMFSFJ ihn gesetzlich verstetigen. Dennoch unterließ das BMFSFJ die vorgeschriebene begleitende Erfolgskontrolle.

34.2 Würdigung

Nachdem nunmehr feststeht, dass der Fonds nicht gesetzlich verstetigt wird, ist das BMFSFJ gefordert, ihn zügig abzuwickeln. Unabhängig davon muss das BMFSFJ unverzüglich die gravierenden Verstöße gegen die BHO beenden und die gesetzlichen Vorgaben beachten.

Es muss gemeinsam mit dem BMF eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Fondsmittel sicherstellen. Ausgaben, die im Haushaltsplan veranschlagt sind, dürfen nicht als Verwahrung gebucht werden. Ohne Ermächtigung dürfen Haushaltsmittel nicht in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Darüber hinaus muss das BMFSFJ seine Anweisungen an die Geschäftsstelle des Fonds zu den Leistungsbescheiden aufheben. Leistungen aus dem Fonds dürfen nur bewilligt werden, soweit Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Leistungsbescheide, die hiergegen verstoßen, sind rechtswidrig. Gleiches gilt für den Zuwendungsbescheid an den Verein, der das Info-Telefon des Fonds betreibt.

Die Leitlinie stellt nicht lediglich eine verwaltungsinterne Regelung, sondern eine Billigkeitsrichtlinie im haushaltsrechtlichen Sinne dar. Das BMFSFJ muss daher das BMF und den Bundesrechnungshof beteiligen, wenn es die Leitlinie ändern will.

Bei finanzwirksamen Maßnahmen ist der Erfolg grundsätzlich sowohl begleitend als auch nach ihrem Abschluss zu prüfen. Das BMFSFJ hat nun zumindest nach Abwicklung des Fonds seinen Erfolg abschließend zu bewerten.

34.3 Stellungnahme

Das BMFSFJ hat mitgeteilt, dass es ein Konzept zur Abwicklung des Fonds erarbeiten werde. Wann dieses vorliegt und wie die Abwicklung gestaltet wird, könne es noch nicht einschätzen.

Das BMFSFJ hat eingeräumt, dass es bei der Verwaltung des Fonds zu Verstößen gegen die BHO gekommen sei. Es halte diese Verstöße aber aus fachlichen Gründen für notwendig.

Ein jährlicher Haushaltsansatz passe nicht zu den prozessualen Abläufen. Nach der Beratung, Antragstellung und Bewilligung der Leistungen vergehe regelmäßig viel Zeit bis zu deren Auszahlung. Dies sei nicht absehbar gewesen, als der Fonds im Jahr 2013 errichtet wurde. Damit der Fonds seine Ziele erreichen könne, müssten die Betroffenen die bewilligten Hilfen verlässlich nach ihrem individuellen Bedarf abrufen können. Eine Befristung für die Inanspruchnahme der Hilfen oder ein Vorbehalt, dass Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, widersprechen den Zielen des Fonds. Auch die telefonische Beratung für Betroffene sexueller Gewalt müsse in jedem Falle fortgesetzt werden. Die Mittel sollten künftig in einem entsprechenden Zuwendungstitel veranschlagt werden.

Das BMFSFJ habe beabsichtigt, im Jahr 2021 die Leitlinie durch eine Billigkeitsrichtlinie für den Fonds zu ersetzen. Dabei habe es das BMF und den Bundesrechnungshof beteiligt. Das BMF habe den Entwurf u. a. deshalb abgelehnt, weil damit eine dauerhafte Fortsetzung des Fonds verbunden gewesen wäre. Aus fachlicher Sicht sei aber eine Neuregelung dringend notwendig gewesen, um ein wirtschaftlichesungsverfahren mit kurzen Bearbeitungszeiten einzurichten. Daher habe das BMFSFJ in Abstimmung mit der Geschäftsstelle des Fonds die Leitlinie neu gefasst und in Kraft gesetzt.

Zur Erfolgskontrolle könne allenfalls gemessen werden, inwieweit die Hilfen die festgelegten Qualitätskriterien erfüllten. Das BMFSFJ kontrolliere daher, dass die Hilfen schnell, niedrigschwellig, bedarfsgerecht und geeignet sind. Diese Prüfung werde es künftig dokumentieren. Das Konzept zur Abwicklung des Fonds werde einen Vorschlag für eine abschließende Erfolgskontrolle enthalten.

34.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMFSFJ die Abwicklung des Fonds einleiten wird. Offen ist allerdings, wann diese beginnt. Auch ist unklar, wie das BMFSFJ die wachsende Finanzierungslücke schließen und eine rechtskonforme Abwicklung sicherstellen wird. Das BMFSFJ muss hier unverzüglich Klarheit schaffen.

Das BMFSFJ hat ferner deutlich gemacht, dass es bis zur Abwicklung des Fonds weiter das Haushaltsrecht zu verletzen beabsichtigt. Lediglich für die künftige Förderung des Info-Telefons sowie die abschließende Erfolgskontrolle für den Fonds will es Lösungen finden. Aber auch hier ist offen, wann und in welcher Form. Die dargestellte Kontrolle der für die Hilfen festgelegten Qualitätskriterien reicht für eine abschließende Erfolgskontrolle des Fonds jedenfalls nicht aus. Hierfür wäre zu untersuchen, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden, die Maßnahme geeignet und ursächlich sowie wirtschaftlich war. Dabei wird das BMFSFJ auch zu prüfen haben, ob die Betroffenen so schnell und unkompliziert unterstützt wurden, wie dies politisch angestrebt worden war. In die Bewertung könnten etwa die Entwicklung der Antragszahlen, das Abrufverhalten der Betroffenen und die Art der Leistungen einfließen. Daneben könnten die Schwerpunkte bei Eingaben oder Beschwerden und Hinweise von Betroffenenverbänden berücksichtigt werden. Falls das BMFSFJ weitere Informationen benötigen sollte, muss es sich diese nachträglich beschaffen.

Der Bundesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass es nicht im Belieben des BMFSFJ steht, ob es das Haushaltsrecht beachtet oder nicht. Er erwartet, dass das BMFSFJ seine fachlichen Aufgaben in Übereinstimmung mit der BHO erfüllt. Der Bundesrechnungshof fordert das BMFSFJ deshalb auf, die Rechtsverstöße unverzüglich zu beenden. Die gravierenden Verstöße gegen das Haushaltsrecht geben Anlass, haftungs- und disziplinarrechtliche Konsequenzen zu prüfen. Da die Finanzierungslücke des Fonds mit jedem neu bewilligten Leistungsantrag anwächst, ist ein „Weiter so“ nicht hinnehmbar.

Der Staat muss gerade in einem so sensiblen Bereich wie dem der Hilfeleistungen für Betroffene sexuellen Missbrauchs uneingeschränkt rechtstreu handeln. Die Bindung an Recht und Gesetz ist bei Billigkeitsmaßnahmen kein Selbstzweck. Die Betroffenen müssen sich darauf verlassen können, dass ihre Anliegen zwar zügig, aber rechtlich unangreifbar bearbeitet werden.