

Professor Dr. Gregor Thüsing, LL.M. · Adenauerallee 8a · 53113 Bonn

An die Vorsitzende des Familienausschusses
Kerstin Griese
Per Email: familienausschuss@bundestag.de

**Institut für Arbeitsrecht
und Recht der Sozialen
Sicherheit**

**Direktor: Professor
Dr. Gregor Thüsing, LL.M.
(Harvard), Attorney-at-Law (NY)**

Adenauerallee 8a
53113 Bonn
Sekretariat:
Sabine Neßhöver-Uessem
Tel.: 0228/73-7961
Fax: 0228/73-7962
sekretariat.thuesing@jura.uni-
bonn.de
<http://www.jura.uni-bonn.de>

Bonn, den 28.04.09

**Sachverständigenanhörung im Bundestag
zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des
Conterganstiftungsgesetzes der Fraktionen CDU/CSU und SPD
Berlin, 4. Mai 2009**

Sehr geehrte Frau Griese,

für die Einladung zur Sachverständigenanhörung danke ich herzlich und will meine mündlichen Ausführungen wie folgt schriftlich vorbereiten:

I. Das Gesetz ist verfassungskonform

In seinem Urteil vom 8.7.1976¹ hat das BVerfG das StHG (Gesetz über die *Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“*, heute: ContStiftG) für verfassungsgemäß erklärt.

Das StHG (heute ContStiftG) gilt uneingeschränkt für alle auf das Medikament Contergan zurückzuführenden Schadensfälle. Es erfasst auch diejenigen Betroffenen, deren zivilrechtliche Ansprüche bereits vergleichsweise geregelt worden waren, macht aber keinen Unterschied, ob der Geschädigte an dem Vergleich mit der *Grünenthal GmbH* (ehemals *Chemie Grünenthal*) beteiligt war oder nicht. Durch das Inkrafttreten des Gesetzes wurden die vertraglichen Ansprüche in gesetzliche Forderungen überführt und die Vergleichssumme von 100 Millionen

¹ BVerfG v. 8.7.1976 – 1 BvL 19, 20/75, 1 BvR 148/75, NJW 1976, 1783 (1785 ff.); vgl. dazu auch *Beyer*, Grenzen der Arzneimittelhaftung, dargestellt am Beispiel des Contergan-Falles, München 1989, S. 256 ff.

DM in das Stiftungsvermögen eingebracht. In dieser Verlagerung der Abwicklung der Schadensfälle aus der privatrechtlichen Ordnung in die gesetzliche Stiftungslösung sieht das BVerfG keinen Verstoß gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG. Zwar seien die Ansprüche aus dem Vergleich vom Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG umfasst, Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG ermächtigt den Gesetzgeber jedoch aufgrund der überragenden Gemeinwohlbelange bereits begründeten Rechten einen neuen Inhalt zu geben.

Weiterhin stellt das BVerfG die Verfassungsmäßigkeit der inhaltlichen Ausgestaltung der einzelnen Vorschriften des Stiftungsgesetzes fest. Das StHG entspreche als inhaltsbestimmendes Gesetz i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG dem Rechtsstaatsprinzip und sei mit dem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. All dies gilt auch für das Gesetz in seiner überarbeiteten Fassung. Neue verfassungsrechtliche Fragen werden nicht aufgeworfen. Durch die neuerlich Anpassung – und insb. durch die Erhöhung der Leistungen – wird vielmehr der Auftrag des BVerfG erfüllt, auch in Zukunft über die Effektivität des durch den Gesetzgeber gewählten Wegs zu wachen:

„Darin zeigt sich, daß die durch die Arzneimittelkatastrophe Geschädigten einen "Schuldner" erhalten haben, der fähig und bereit ist, Verpflichtungen nachzukommen, die sich aus der Überführung der verfassungsrechtlich geschützten Ansprüche auf die Stiftung und auch aus dem Sozialstaatsprinzip ergeben. Wenn der Gesetzgeber diesen Schadensbereich aus dem privatautonomen Regelungsbereich herausgenommen und die Lösung der sicherlich schwierigen Aufgaben zu einer staatlichen Angelegenheit gemacht hat, obliegt es ihm, auch in Zukunft darüber zu wachen, daß die Leistungen der Stiftung - sei es in Form von Rentenerhöhungen oder in sonstiger Weise - der übernommenen Verantwortung gerecht werden.“

Mit anderen Worten: Hat der Gesetzgeber das allgemeine Haftungsrecht durch eine Stiftungslösung ersetzt, dann muss die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit dieser Sonderregelung dauerhaft gewährleistet sein. Dem trägt die Anpassung des Gesetzes Rechnung.

II. Das Gesetz hat sich bewährt und war Vorbild für andere Gesetze

Das ContStiftG hat es ermöglicht, einer großen Anzahl Contergangeschädigter über einen langen Zeitraum finanzielle Hilfeleistungen zu gewähren. Die schuldrechtlichen Ansprüche aus dem mit der auf Schadensersatz verklagten *Grünenthal GmbH* geschlossenen Vergleich hätten dagegen nur den am Vergleich beteiligten Klägern zugestanden. Das Konzept der Gründung einer Stiftung, deren Stifter sowohl der Bund als auch private Unternehmen sind, hat sich bewährt, und es wurde in andere Gesetze übernommen:

Nach dem Vorbild des seit 1971 geltenden ContStiftG (zunächst StHG) trat am 24. Juli 1995 das HIV-Hilfegesetz (HIVHG) in Kraft. Zur Gewährung finanzieller Hilfe an Personen, die durch

Blutprodukte unmittelbar mit HIV infiziert worden sind wurde hier ebenfalls eine Stiftung des öffentlichen Rechts durch Gesetz gegründet, deren finanzielle Mittel von Bund, Ländern, sechs pharmazeutischen Unternehmen und den Blutspendediensten des Deutschen Roten Kreuzes zur Verfügung gestellt werden. Das HIV-Hilfegesetz entspricht in Aufbau und Regelungen im Wesentlichen dem ersten und zweiten Abschnitt des Conterganstiftungsgesetzes.

In ihrem Stiftungszweck geht die Conterganstiftung allerdings noch weiter. Während das HIV-Hilfegesetz ausschließlich die Vergabe von Leistungen an die Betroffenen regelt, sieht § 2 ContStiftG auch die Förderung von Projekten vor, die dazu dienen, die Teilhabe behinderter Menschen – bzw. in Zukunft explizit der Contergangeschädigten – am Leben in der Gesellschaft zu fördern.

Nicht den Weg über eine Stiftung ist man in anderen vergleichbaren Fällen gegangen. Am 11. 8. 2000 wurde das Gesetz über die Hilfe für durch Anti-D-Immunprophylaxe mit dem Hepatitis C-Virus infizierte Personen (Anti-D-Hilfegesetz, Anti-D-HG) erlassen. Zweck des Gesetzes ist es, die materielle Situation mehrerer tausend Frauen, die in der Zeit zwischen dem 2. 8. 1978 und dem 14. 3. 1979 in der ehemaligen DDR mit dem Anti-D-Immunglobulin behandelt und dadurch schuldhaft mit dem Hepatitis C-Virus infiziert wurden, zu verbessern. Das Gesetz ist das Ergebnis der Bemühungen der Betroffenen, eine allseits in mehrfacher Hinsicht als unbefriedigend betrachtete rechtliche Situation zu beseitigen.

III. Die Neuerungen stellen ein sinnvolles Aggiornamento dar, Details können verbessert werden

Im Mai 2008 erklärte sich das Aachener Pharmaunternehmen Grünenthal dazu bereit, den Contergangeschädigten weitere 50 Millionen Euro zukommen zu lassen. Zur Einbringung dieser auf freiwilliger Basis gezahlten Mittel in die Stiftung bedarf es einer Gesetzesänderung. Da der Gesetzgeber ohnehin Hand anlegen muss, ist es sinnvoll und geboten diese notwendige Änderung mit weiteren Verbesserungen für die Betroffenen zu verbinden, wie sie der aktuelle Gesetzesentwurf vorsieht.

1. Als erste maßgebliche Neuregelung ist die **erneute Öffnung der Ausschlussfrist** vom 1. Juli 2009 bis einschließlich 31. Dezember 2010 zu nennen (vgl. § 12 Abs.2 des Änderungsgesetzes). Bisher konnten nur bis zum 31. Dezember 1983 gestellte Anträge auf eine Leistung nach dem ContStiftG anerkannt werden, alle späteren mussten wegen Fristversäumnisses abgelehnt werden. Da zahlreiche Betroffene erst später davon erfuhren, dass ihre Behinderungen auf die Einnahme von Contergan durch die Mutter während der Schwangerschaft zurückzuführen sind, ist es begrüßenswert, auch diesen nun die Möglichkeit zu geben, Gelder aus der Stiftung zu beantragen, um eine umfassende Entschädigung und Absicherung aller Betroffenen zu gewährleisten.

Es erscheint allerdings fraglich, wieso das Änderungsgesetz wiederum eine erneute Frist für die Geltendmachung der Ansprüche vorsieht. Stichtagsregeln sind nach dem BVerfG zwar grundsätzlich zulässig,² sie bedürfen jedoch im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG einer besonderen Rechtfertigung. In seinem Urteil vom 8.7.1976 zum StHG (heute ContStiftG) hat das BVerfG sich nicht mit der Frist für die Antragstellung bis Ende 1983 befasst, da diese nicht Gegenstand der Klage war. Anhand dieser Entscheidung lässt sich mithin keine Aussage über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Fristenregelung im konkreten Fall treffen.

Die Zahl der möglichen Antragsteller ist aufgrund des engen Zeitraumes, in dem Contergan in Deutschland vertrieben wurde, und des in § 12 ContStiftG klar definierten Kreises der Leistungsberechtigten eng begrenzt. Somit wäre mit einer gänzlichen Aufgabe der Frist kein übermäßig großer bürokratischer Aufwand zu erwarten. Vor diesem Hintergrund lässt sich das Erfordernis einer erneuten Fristsetzung nur schwer begründen. Es sollte daher auch im Hinblick auf einen möglichst langfristigen Bestand des neuen Gesetzes erwogen werden, jegliche Antragsfrist aufzuheben.

2. Auch die bereits jetzt Leistungsberechtigten sollen entsprechend dem Gesetzesentwurf **jährliche Sonderzahlungen** erhalten. Dafür steht ein Budget von 100 Millionen Euro zur Verfügung (50 Millionen Euro der Firma Grüenthal und 50 Millionen Euro aus dem Stiftungsvermögen), vgl. § 4 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs. Die Sonderzahlungen werden den Betroffenen - auch den nachträglich anerkannten Contergangeschädigten - über einen Zeitraum von 25 Jahren gewährt. Die Verwaltungskosten der Stiftung übernimmt vollständig der Bund, damit die Zahlungen uneingeschränkt den Betroffenen zur Verfügung stehen.

Dieser Zeitraum von 25 Jahren gewährleistet den Betroffenen eine dauerhafte finanzielle Zusatzleistung, die durch Zins und Zinseszins größer ausfällt als eine einmalige Ausschüttung. Eine - teilweise geforderte - Kapitalisierung der Sonderzahlungen wäre zwar durchaus denkbar, da die Zahlungen nach dem Stiftungsgesetz nicht ohne weiteres mit Sozialrenten verglichen werden können. Anders als diese haben sie nämlich nicht in erster Linie Versorgungscharakter. Hierfür dienen andere Leistungsgesetze, wie zB. das SGB IX oder das Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter. Insofern gewährt das ContStiftG Zusatzleistungen.³ Dennoch wird eine gestaffelte Ausschüttung der Leistungen dem ursprünglich definierten Gesetzeszweck besser gerecht, „den Menschen eine wirksame und *dauerhafte* Hilfe zu gewähren“.⁴ Eine (teilweise) Kapitalisierung ist unter den Voraussetzungen des § 13 Abs. 3 ContStiftG möglich.

² Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG ist es dem Gesetzgeber durch Art. 3 I GG nicht verwehrt, zur Regelung bestimmter Sachverhalte Stichtage einzuführen, obwohl jeder Stichtag unvermeidlich gewisse Härten mit sich bringt (vgl. BVerfGE 3, 58 <148>; 3, 288 <337>; 13, 31 <38>).

³ Vgl. auch BVerfG v. 8.7.1976 – 1 BvL 19, 20/75, 1 BvR 148/75, NJW 1976, 1783 (1789).

⁴ Vgl. BVerfG v. 8.7.1976 – 1 BvL 19, 20/75, 1 BvR 148/75, NJW 1976, 1783 (1789).

3. Der **Stiftungszweck** (§ 2 ContStifG) wird dahingehend **geändert**, dass mit den Mitteln der Stiftung künftig nicht mehr allgemein Behindertenprojekte unterstützt werden, sondern nur solche, die den Contergangeschädigten unmittelbar zugute kommen.

Diese Änderung macht eine **Umstrukturierung der Stiftung** möglich, die zu effizienterer Arbeit führt und dafür sorgt, dass die Stiftungsgelder ausschließlich den contergangeschädigten Menschen zugute kommen. Insbesondere können durch die Änderung des Stiftungszwecks Mitglieder im Stiftungsrat aus der Freien Wohlfahrtspflege, von Sozialhilfeträger und Behindertenorganisationen eingespart werden. So verkleinert sich der Rat von 15 auf 7 Personen. Diese Verkleinerung ist sinnvoll – in Anbetracht der aktuellen Diskussion um die Corporate Governance bei Kapitalgesellschaften ist man sich einig, dass nur kleinere Gremien tatsächlich effektiv arbeiten können. Was für den Aufsichtsrat der AG gilt, gilt auch für die Stiftung.

4. Eine weitere grundlegende Änderung ist die vorgesehene **automatische Dynamisierung** der monatlichen Leistungen. Gem. § 13 Abs. 2 des Gesetzentwurfs soll die monatliche finanzielle Unterstützung durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend jeweils entsprechend dem Prozentsatz angepasst werden, um den sich die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung verändern. Damit werden die Zahlungen erstmals an die Inflation angepasst. Begrifflich soll zukünftig nach dem Änderungsgesetz nicht mehr von „Renten“, sondern von „monatlicher finanzieller Unterstützung“ gesprochen werden. Damit kommt der Gesetzentwurf dem Wunsch der Betroffenen nach, die Leistungen eindeutig von dem Rentenbegriff der gesetzlichen Rentenversicherung abzugrenzen. Eine mit dieser Änderung verbundene Rechtsunsicherheit ist aufgrund der eindeutigen Formulierung der neuen Fassung nicht zu befürchten.

5. In Ergänzung der Regelungen über die Unpfändbarkeit (§13 Abs. 5 ContStifG), die Einkommenssteuerfreiheit (§ 17 ContStifG) der Leistungen und deren Nichtberücksichtigung bei der Ermittlung des Einkommens nach anderen Gesetzen (§18 Abs. 1 ContStifG), stellt der Entwurf schließlich klar, dass die monatlichen **Unterstützungsleistungen** auch für freiwillig Krankenversicherte **anrechnungsfrei** sind (vgl. §18 Abs.1 des Gesetzesentwurfs). So wird umfassend sichergestellt, dass die Unterstützungsleistungen vollumfänglich den Betroffenen zugute kommen. Verdeutlicht werden sollte freilich, dass neben der Kapitalentschädigung, der laufenden Zahlung und dem ggf. aus einer kapitalisierten Entschädigung gebildeten Vermögen auch das **vorhandene Vermögen** geschützt ist, das aus angesparten, in der Vergangenheit vereinnahmten Rentenleistungen angesammelt wurde. Die Neufassung geht in die Richtung, und doch bleibt unklar wieweit vorhandenes Vermögen, das aus Leistungen nach dem Gesetz gebildet wurde, noch „Leistungen“ nach diesem Gesetz sind. Es sollte klargestellt werden, dass auch vorhandenes Vermögen dazu gehört „soweit dieses Vermögen dazu bestimmt ist, konkrete Bedürfnisse des Behinderten zu befriedigen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit

seiner Behinderung stehen. Ein solches Vermögen gehört nicht zu dem nach den Sozialhilferegeln einzusetzenden Vermögen. Ob die genannten Voraussetzungen vorliegen, darf sich nicht an den Leistungsvoraussetzungen des jeweiligen Sozialleistungsgesetzes orientieren; es reicht vielmehr aus, wenn ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Behinderung festgestellt werden kann. Ob man zusätzlich erwägen will, auch die aus diesen ersparten Beiträgen erzielten Zinsen zu schützen, ist eine politische Frage, die man wohlwollend prüfen sollte.⁵

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Gregor Thüsing

⁵ S. hierzu auch BVerwG v. 13.8.1992 - 5 C 2/88, NVwZRR 1993, 196; VG Düsseldorf v. 27.4.2005 - 20 K 2531/04; Baur, ZFS 1983, 311.