

Gutachten – Sicherheit der Conterganrenten

Von Rechtsanwalt Dr. Oliver Tolmein
Wissenschaftliche Mitarbeiterin Valérie Greitens
Kanzlei Menschen und Rechte
Kühnehöfe 20
22761 Hamburg
www.menschenundrechte.de
November 2019

A. Aufgabenstellung

Ziel der nachfolgenden gutachterlichen Prüfung ist es, zu klären, ob und in welchem Maße, die nach dem Conterganstiftungs-Gesetz gewährten Conterganrenten in ihrem Bestand geschützt sind. Zu prüfen ist demnach erstens, ob der allgemeine Anspruch, eine Conterganrente zu erhalten, vor nachträglicher Veränderung für die Zukunft oder die Vergangenheit geschützt ist; zweitens soll geprüft werden, ob dieser Bestandsschutz auch mindestens die Höhe einer bereits gewährten Rente für die Zukunft garantiert oder ob diese nachträglich verringert werden könnte.

B. Zusammenfassung der Ergebnisse

- Der Anspruch von Menschen, die nach dem Conterganstiftungs-Gesetz aufgrund ihrer Conterganschädigungen leistungsberechtigt sind, auf Zahlung einer lebenslangen Conterganrente besteht unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung der Conterganstiftung. Er ist in seinem Bestand sowohl für die Vergangenheit als auch für die Zukunft geschützt.
- Die Höhe einer rechtmäßig gewährten Conterganrente kann nicht rückwirkend für die Vergangenheit verringert werden. Die Stiftung kann von den Betroffenen also auch bei Änderung des Berechnungssystems der Rentenansprüche keine Rückzahlung bereits ausgezahlter Beträge verlangen.
- Aktuelle tatsächliche und wissenschaftliche Entwicklungen könnten zu einer Überarbeitung des bestehenden Schadenspunktesystems führen. So könnte die neue Kategorie thalidomid-verursachter Gefäßschäden zu den bereits anerkannten Kategorien hinzutreten. In der Folge wäre anzunehmen, dass Menschen, die solche – ja von Anfang an als Conterganschäden angelegten - Gefäßschäden aufweisen, Anspruch auf erhöhte Leistungen, insbesondere auf erhöhte Renten haben: entweder im Vergleich zu ihren aktuellen Renten oder im Vergleich zu den aktuellen Höchstreten. Allerdings könnte es sein, dass die insoweit erforderlichen Leistungen den Rahmen des aktuellen Stiftungsbudgets übersteigen. Es war nicht Auftrag im Rahmen dieses Gutachtens zu

prüfen, ob und ggf. inwieweit auf die ggf. erforderliche Erhöhung des Stiftungsvermögens ein rechtlicher Anspruch der Leistungsbezieher*innen besteht

- Jedenfalls wäre aber eine Umverteilung innerhalb der Gruppe der Contergangeschädigten durch Verringerung eines Teil der bereits bewilligten zugesagten Conterganrenten, also durch eine Umverteilung der Gelder in der Gruppe der Geschädigten mit Wirkung für die Zukunft nach der in diesem Gutachten vertretenen Auffassung nicht zulässig. Da der Vertrauensschutz der Geschädigten auf den Bestand der Renten schwerer wiegt als das öffentliche Interesse an ihrer künftigen Verringerung, genießen die bewilligten Conterganrenten auch ihrer Höhe nach Bestandsschutz. Das gilt im Übrigen auch für andere Konstellationen, in denen es dazu kommen könnte, dass der Bestand der bewilligten Conterganrenten in Zweifel gezogen wird.

C. Rechtliche Würdigung

I. Sachverhalt und Prüfungsgegenstand

Die Conterganstiftung ist eine Stiftung öffentlichen Rechts, die unter ihrem ursprünglichen Namen "Hilfswerk für behinderte Kinder" am 31. Oktober 1972 vom Bund ins Leben gerufen wurde¹.

Stiftungszweck ist es gemäß der Satzung, behinderten Menschen, deren Fehlbildungen mit der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate der Grünenthal GmbH, Aachen (früher Chemie Grünenthal GmbH in Stolberg) durch die Mutter während der Schwangerschaft in Verbindung gebracht werden können, Leistungen zu erbringen und ihnen durch die Förderung oder Durchführung von Forschungs- und Erprobungsvorhaben Hilfe zu gewähren, um ihre Teilhabe an der Gesellschaft zu unterstützen und die durch Spätfolgen hervorgerufenen Beeinträchtigungen zu mildern.

Mit dem Gesetz über die Errichtung einer Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“ (StHG) wurden die (zivilrechtlichen) Ansprüche aller Contergangeschädigten und ihrer Hinterbliebenen gegen die Firma Chemie Grünenthal GmbH umgeformt und die ursprünglich ausgehandelte Vergleichsforderung gegen die Firma in die öffentlich-rechtliche Stiftung überführt.

Mit der Errichtung der Conterganstiftung übernahm der Gesetzgeber die Verpflichtung, den Contergangeschädigten wirksame und dauerhafte Hilfe zu gewährleisten². Bereits das Errichtungsgesetz sprach den betroffenen Kindern neben einer Kapitalentschädigung eine lebenslängliche Rente zu (§ 14 Abs. 1 StHG in der Fassung vom 17. Dezember 1971, heute § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ContStG).

Die Conterganrenten wurden seitdem mehrfach erhöht, zuletzt 2017 durch das Vierte Gesetz zur Änderung des ContStifG. Das Änderungsgesetz verpflichtet die Bundesregierung unter anderem dazu, nach zwei Jahren erstmalig einen Bericht über die Auswirkungen des ContStifG in der neuen Fassung vorzulegen, welcher insbesondere auch eine Evaluation über die Struktur der Stiftung beinhalten sollte.

¹ Vgl. <https://www.contergan-infoportal.de/stiftung/>.

² Vgl. VG Köln, Urteil vom 17. Januar 2013 – 26 K 4264/11 –, juris, Rn. 4; BVerfGE 42, 263, z.B. auf S. 311f.

Mit dem am 14.08.2019 auf der Seite des BMFSFJ veröffentlichten Bericht über die Struktur der Conterganstiftung³ ist die Bundesregierung dem ersten Teil dieser Pflicht nun nachgekommen. Dabei stützt sie ihre Ausführungen weitestgehend auf eine Studie der Partnerschaft mbB Flick Gocke Schaumburg vom 22.08.2019⁴.

In ihrem Bericht befürwortet die Bundesregierung u.a. eine Überprüfung und ggf. Überarbeitung des Schadenspunktesystems, nach dem sich die Höhe der zu zahlenden Conterganrente bestimmt. Diese Prüfung müsste vom Stiftungsrat beschlossen und von der Medizinischen Kommission durchgeführt werden⁵. Zudem wird darauf hingewiesen, dass eine Überarbeitung des Schadenspunktesystems alle Leistungsberechtigten betreffe und dabei die Bindung an das vorgegebene Budget zu beachten sei⁶.

Diese Aussagen haben vor dem Hintergrund zweier aktueller Entwicklungen besondere Brisanz: Zum einen werfen tatsächliche Veränderungen der körperlichen Beeinträchtigungen der Thalidomidgeschädigten mit zunehmendem Alter die Frage auf, ob das bestehende Punktesystem den Betroffenen noch gerecht wird⁷.

Zum anderen könnten neueste Entwicklungen in der medizinischen Forschung bald zu einer Neukategorisierung der anerkannten Conterganschäden führen: Nach einer Vorstudie, die ergab, dass Gefäßfehlbildungen bei Menschen mit Conterganschädigung gehäuft vorkommen, untersucht derzeit eine groß angelegte Studie der Universitätsklinik Hamburg Eppendorf und zwei weiterer Kliniken, ob und in wieweit ein Zusammenhang zwischen der Conterganschädigung und den Gefäßfehlbildungen besteht⁸.

Sollte sich der vermutete Zusammenhang bestätigen, würde dies die Entdeckung einer neuen Kategorie thalidomidbedingter Schäden bedeuten. Mindestens politisch, aber wohl auch rechtlich (s. dazu noch unten 2.b)iii) am Ende) könnte die Medizinische Kommission des Stiftungsrats in einem solchen Fall wohl nicht umhin, die neuen Schäden in das Schadenspunktesystem aufzunehmen. Die Anerkennung der Gefäßschäden als Conterganschäden müsste damit wiederum für die von ihnen Betroffenen zu einer Erhöhung ihrer Conterganrenten führen. Abhängig davon, wie viele der circa 2500 Contergangeschädigten tatsächlich nach der Neuregelung mit höheren Schäden eingestuft würden, könnte dies aber zu einer Überschreitung des bisherigen Stiftungsbudgets führen – was, wie der Verweis auf die notwendige Einhaltung des Budgets im Bericht der Bundesregierung zeigt, letztere offenbar auf jeden Fall verhindern möchte.

³ „Bericht der Bundesregierung gemäß § 25 Satz 2 Conterganstiftungs-Gesetz über die Struktur der Conterganstiftung für behinderte Menschen sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung der entsprechenden Vorschriften des Conterganstiftungs-Gesetzes“. Als PDF abrufbar, hier: <https://www.bmfsfj.de/blob/137718/1b27a4598a8c917ea768701199dce84b/bericht-bundesregierung-ueber-struktur-der-conterganstiftung-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 30.10.2019).

⁴ „Studie - Zur Begutachtung der Struktur der Conterganstiftung für behinderte Menschen unter Beteiligung der Betroffenenvertreterinnen und -vertreter“, ebenfalls im unter Fn. 3 genannten PDF einsehbar, ab PDF-Seite 65.

⁵ Bericht der BuReg, S. 52.

⁶ A.a.O., S. 59.

⁷ Vgl. Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 12.

⁸ Erklärung des Stiftungsrats zur Studie vom 02.09.2019: <https://www.contergan-infoportal.de/stiftung/projektfoerderung/gefaessstudie/> (zuletzt aufgerufen am 30.10.2019); Informationen der Studienzentren zur Studie vom 30.07.2019: https://www.contergan-infoportal.de/stiftung/projektfoerderung/gefaessstudie/gefaessstudie_bei_menschen_mit_conterganschaden/ (zuletzt aufgerufen am 30.10.2019)

Andererseits wäre es den von den Gefäßschäden Betroffenen und auch der Öffentlichkeit schwer vermittelbar, dass ihnen trotz eines „Mehr“ an anerkannten Schäden im Vergleich zu ihrer Einstufung vor den neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen und auch im Vergleich zu den Contergangeschädigten ohne oder mit nur geringfügigen Gefäßschäden, nicht auch ein „Mehr“ an Leistungen in Form einer Conterganrenten-Erhöhung zustehe.

Bei gleichbleibendem Budget wäre eine finanziell angemessene Verbesserung der Lage einer Vielzahl von Gefäßgeschädigten jedoch nur durch eine Umverteilung der Mittel der Conterganstiftung innerhalb der Gruppe aller Contergangeschädigten vorstellbar. Das hätte dann möglicherweise die Folge, dass bereits bewilligte, künftige Conterganrenten-Ansprüche der einen zu Gunsten derjenigen mit nachweisbaren Gefäßschäden verringert werden müssten.

Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, ob die bisher zugesagten Conterganrenten auch für die Zukunft „sicher“ sind oder ob einzelne Leistungsberechtigte bei einer Überarbeitung des Schadenspunktesystems eine Verringerung ihrer Rentenansprüche mit Wirkung für die Vergangenheit und insbesondere für die Zukunft befürchten müssten.

Sollte dies zu bejahen sein, könnte eine Erhöhung des Budgets der Conterganstiftung erforderlich sein.

II. Bestandsschutz der Conterganrenten an sich (unabhängig von ihrer Höhe)

§ 13 Abs. 1 Nr. 2 ContStG garantiert den nach § 12 Abs. 1 ContStG leistungsberechtigten Personen eine lebenslängliche Conterganrente, sofern sich ihr Anspruch nicht ausnahmsweise auf Grund einer relativen Geringfügigkeit der Schäden gem. § 13 Abs. 2 S. 3 ContStG auf eine Kapitalentschädigung beschränkt.

Indem er Anfang der 1970er Jahre den Schadensausgleich für die contergangeschädigten Kinder „von dem individualrechtlichen zu einem sozialrechtlichen Bereich hin verlagert“ hat, hat der Staat die Verantwortung dafür übernommen „auch in Zukunft darüber zu wachen, dass die Leistungen der Stiftung [...] der übernommenen Verantwortung gerecht werden“⁹.

Gleichzeitig genießen die Ansprüche der Berechtigten aus dem Vergleichsvertrag mit der Firma Chemie Grünenthal den Eigentumsschutz des Grundgesetzes, der auch nach Umwandlung in öffentlich-rechtliche Ansprüche gegenüber der Stiftung stellvertretend für den Staat erhalten bleibt. Somit ist der Staat unabhängig selbst vom Bestand der Conterganstiftung dem Ziel des ContStifG verpflichtet, den heute erwachsenen Contergangeschädigten „eine wirksame und dauerhafte Hilfe zu gewähren“¹⁰. Dieser Pflicht wird er insbesondere durch die Zahlung einer lebenslangen Conterganrente gerecht. Der allgemeine Anspruch der iSd § 12 Abs. 1 ConStifG Leistungsberechtigten auf eine Conterganrente genießt somit sowohl für die Vergangenheit als auch für die Zukunft Bestandsschutz.

III. Bestandsschutz der Renten ihrer Höhe nach

1. Rechtsgrundlage für eine nachträgliche Verringerung der Renten

Gem. § 16 Abs. 6 ContStG setzt der Stiftungsvorstand die Leistungen nach § 13 Abs. 1 ContStG durch schriftlichen Verwaltungsakt fest. Die Conterganrente wird zudem gem. § 13 Abs. 1 Nr. 1 ContStG auf Lebenszeit gewährt.

⁹ Vgl. BVerfGE 42, 263, 291, 312.

¹⁰ BVerfGE 42, 263, 311.

Das ContStG sowie die mit ihm im Zusammenhang stehenden gesetzlichen Vorschriften sehen keine spezielle Widerrufsregel für Conterganrentenbescheide vor¹¹.

Eine nachträgliche Verringerung einer zunächst bewilligten Conterganrente nach Eintritt der Bestandskraft könnte folglich nur durch Rücknahme oder Widerruf des Bewilligungsbescheids nach den §§ 48 ff VwVfG erfolgen.

In diesem Gutachten ist im Interesse der Verallgemeinerungsfähigkeit von dem Regelfall auszugehen, dass die fraglichen Conterganrenten ursprünglich formell und materiell rechtmäßig beschieden wurden. Demnach kommt nur ein Widerruf nach § 49 VwVfG in Betracht.

2. Widerrufsgrund

Da es sich bei den Bescheiden über Leistungen nach dem ContStG um begünstigende Verwaltungsakte handelt, ist ein Widerruf nur bei Vorliegen eines Widerrufsgrunds nach § 49 Abs. 2 oder Abs. 3 VwVfG möglich.

a) Der Widerruf mit Wirkung auch für die Vergangenheit

Der Widerruf eines begünstigenden rechtmäßigen Verwaltungsakts auch mit Wirkung für die Vergangenheit ist grundsätzlich nur ausnahmsweise möglich. Diese Ausnahme ist gegeben, wenn der Verwaltungsakt eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks gewährt oder hierfür Voraussetzung ist und kumulativ einer der Widerrufsgründe des § 49 Abs. 3 S. 1 VwVfG erfüllt ist. In allen anderen Fällen überwiegt das schutzwürdige Vertrauen des Begünstigten, eine rechtmäßig gewährte und bereits ausgezahlte oder übergebene Leistung behalten zu dürfen, gegenüber dem öffentlichen Rückforderungsinteresse.

Bei der Conterganrente handelt es sich um eine laufende Geldleistung iSd § 49 Abs. 3 S. 1 VwVfG. Der Widerruf mit Wirkung auch für die Vergangenheit erfordert jedoch als zentrale Voraussetzung eine individualisierte und konkrete Zweckbindung dieser Leistung¹², die der Conterganrente als allgemeiner sozialer, dem Schadensersatz ähnliche Leistung¹³, die auch als Leistung bezeichnet wurde, die „der Hilfe im Leben“ dienen soll¹⁴, fehlt.

Die Verringerung einer einmal gewährten Conterganrente mit Wirkung für die Vergangenheit ist somit ausgeschlossen.

In dem Fall zu Unrecht erbrachter Leistungen, also z.B. solchen, die auf falschen Informationen zu den spezifischen Schäden eines Berechtigten beruhen, ist der Verweis in § 13 Abs. 8 ContStG so zu verstehen, dass eine Rückforderung auch mit Wirkung für die Vergangenheit möglich sein soll. Allerdings läge dann bereits ein ursprünglich rechtswidriger Leistungsbescheid vor, dessen Rücknahme sich nach § 48 VwVfG richtet. Jedoch wahrt auch § 48 VwVfG bei rechtswidrigen Verwaltungsakten, die dem Adressaten eine Geldleistung gewähren einen hohen Vertrauensschutzstandard, sodass sich gutgläubige Leistungsempfänger in der Regel keiner Rückzahlungspflicht ausgesetzt sehen dürfen.

¹¹ Etwas anderes gilt gem. § 10 c) der Satzung der Conterganstiftung für die Kapitalisierung, denn diese ist zweckgebunden. Für die Rückforderung zu Unrecht erbrachter Leistungen verweist § 13 Abs. 8 ContStifG auf die allgemeinen Vorschriften des VwVfG.

¹² Vgl. Kastner in Fehling et al., Verwaltungsrecht, Nomos Handkommentar, 3. Aufl., § 49 Rn. 36.

¹³ BVerwG, Urteil vom 19. Juni 2014 – 10 C 1/14 –, BVerwGE 150, 44-73, juris, Rn. 34.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 42, 263, 311.

b) Der Widerruf mit ausschließlicher Wirkung für die Zukunft - Vorliegen eines Widerrufsgrunds nach § 49 Abs. 2 VwVfG:

Die Verringerung der zugesagten Rentenhöhe ist demnach allenfalls mit Wirkung für die Zukunft möglich. Dazu müsste ein Widerrufsgrund des § 49 Abs. 2 VwVfG vorliegen.

i) Der Widerruf ist durch Rechtsvorschrift zugelassen oder im Verwaltungsakt vorbehalten

Wie erwähnt, ist der Widerruf eines Verwaltungsakts über die Gewährung einer Conterganrente nicht schon durch eine spezialgesetzliche, den Vertrauensschutz des Begünstigten von vornherein ausschließenden Vorbehaltsregelung vorgesehen; die Rente wird vielmehr auf Antrag lebenslänglich gewährt¹⁵.

Auch ergibt sich aus den Bescheiden über Conterganrenten, die dem Verfasser vorliegen, dass in diesen der Widerruf nicht vorbehalten wird. Somit kommt ein Widerrufsvorbehalt nicht als Widerrufsgrund in Betracht.

ii) Mit dem Verwaltungsakt ist eine Auflage verbunden und der Begünstigte hat diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt

Auf die Conterganrente besteht ein grundrechtlicher Anspruch der Betroffenen gegenüber dem Staat (s. bereits oben), der sich bereits aus ihrer Anerkennung als Contergangeschädigte ergibt¹⁶. Sie wird unabhängig von der Erfüllung von Auflagen gewährt. Daher lässt sich die Rücknahme eines Bewilligungsbescheids nicht mit der Nichterfüllung einer Auflage rechtfertigen.

iii) Die Behörde wäre auf Grund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, und ohne den Widerruf würde das öffentliche Interesse gefährdet

„Nachträglich eingetretene Tatsachen“ iSd § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG sind alle für den Erlass des Verwaltungsakts relevanten Tatsachen, die sich sowohl auf dessen Rechts- als auch auf die Zweckmäßigkeit auswirken können und die der Behörde erst nach Eintritt der äußerlichen Wirksamkeit bekannt geworden sind¹⁷. Dabei sollen „neue Tatsachen“ auch dann gegeben sein, wenn auf Grund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, bestimmte, schon bei Erlass des Verwaltungsakts vorhandene und berücksichtigte Tatsachen nunmehr allgemein anders bewertet werden oder zu bewerten sind¹⁸.

Demzufolge sind in Bezug auf die Bewilligung von Conterganrenten insbesondere zwei Arten nachträglich eingetretener Tatsachen iSd § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG denkbar:

Zum einen kann sich die tatsächliche gesundheitliche Verfassung eines Rentenempfängers nachträglich in einem Maße verändern – typischerweise verschlechtern –, dass die ursprünglich bewilligte Rentenhöhe nicht mehr derjenigen entspricht, die bei gegenwärtiger Anwendung des Punkteschadenssystems und der Beitragstabelle beschieden würde, nach aktuellem Stand also nicht mehr gerechtfertigt wäre.

¹⁵ §§ 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 16 Abs. 1. ContStG.

¹⁶ Vgl. § 12 Abs. 1 ContStifG.

¹⁷ Kastner a.a.O. § 49 Rn 29.

¹⁸ Ramsauer in Ramsauer/Kopp, VwVfG Kommentar, 19. Auflage, § 49 Rn. 45.

Diese Folge- und Spätschäden-Problematik hat der Gesetzgeber in der Vergangenheit durch die Erhöhung der Conterganrenten, jährliche Sonderzahlungen und die Bewilligung (inzwischen) pauschalisierter Leistungen für "spezifische Bedarfe" zu adressieren gesucht, ohne die Punktebewertung im Einzelfall zu ändern¹⁹.

Dass sich die Situation künftig wohl noch verschärfen wird, lässt sich auch an der im Flick Gocke Schaumburg Gutachten wiedergegebenen Kritik der Interessen- und Betroffenenverbände ablesen, das bestehende Schadenspunktesystem werde den tatsächlichen körperlichen Beeinträchtigungen der alternden Betroffenen nicht mehr gerecht²⁰. Die Vermutung liegt nahe, dass der Vorschlag der Bundesregierung, die Punktetabelle zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren ebenfalls auf der Kenntnis der genannten Entwicklungen beruht.

Zum anderen sind als nachträglich eingetretene Tatsachen iSd §49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG auch neue wissenschaftliche Erkenntnisse mit Auswirkungen auf das Punkteschadenssystem denkbar, z.B. die Entdeckung neuer mit einer Thalidomideinnahme im Zusammenhang stehender körperlicher Schäden, wie sie beispielsweise durch eine Studie des Klinikums rechts der Isar/München vom 17.06.2016, Bassermann et al. im Hinblick auf Gefäßfehlbildungen mit starken Gründen angenommen wird. Zwar urteilte das VG Köln noch im Mai, dass der derzeitige Kenntnisstand noch nicht ausreiche, „um etwaige Gefäßfehlbildungen bei contergangeschädigten Antragstellern generell auf die Arzneimittelleinnahme durch die Mutter zurückzuführen“²¹.

Allerdings zeigt das Gericht selbst auf, wie sich die noch bestehende „Erkenntnislücke“ sachgerecht schließen ließe. Namentlich sei eine sog. Gefäßstudie erforderlich, um statistisches Material „zur Beantwortung der Frage zu gewinnen, ob und in welchem Umfang Gefäßfehlbildungen bei thalidomidgeschädigten Menschen signifikant häufiger vorkommen als in der übrigen Bevölkerung“²².

Eine derartige Studie wird derzeit von der Universitätsklinik Hamburg-Eppendorf in Zusammenarbeit mit zwei weiteren Kliniken in Angriff genommen²³.

Sollte sich hier herausstellen, dass es eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür gibt, dass Gefäßschädigungen und Gefäßfehlbildungen (zu denen auch die Nichtausbildung von Gefäßen gehören kann) mit der Einnahme eines thalidomidhaltigen Medikaments während der Schwangerschaft in Verbindung zu bringen sind, handelt es sich dabei zwingend um bereits bei der Geburt angelegte Schäden. Zwar gehen die Gerichte davon aus, dass nicht „jedwede Fehlbildung zu einer Entschädigung führen muss, wenn sie nicht zu einer Körperfunktionsstörung führt“²⁴. Gerade Fehlbildungen von Gefäßen führen aber zu – überwiegend erheblichen – Funktionsstörungen: dazu zählen Herzinfarkte, Schlaganfälle, Schmerzen, Beeinträchtigungen von Organfunktionen. Gleichwohl ist auf Basis der bislang ergangenen Entscheidungen zu Gefäßanomalien²⁵ und der nunmehr durch den vorliegenden Bericht der Bundesregierung deutlich

¹⁹ VG Köln, Urteil vom 28. Mai 2019 – 7 K 2132/17 –, juris, Rn. 61; vgl. auch BT Drucksache 18/10378 vom 21.11.2016 S. 1; Bericht der Bundesregierung 2019, S. 17.

²⁰ Gutachten vom 22.08.2018, S. 12.

²¹ VG Köln, Urteil vom 28. Mai 2019 – 7 K 2132/17 –, juris, Rn. 75.

²² S. VG Köln a.a.O. Rn. 77.

²³ S. bereits oben unter I. Sachverhalt und Prüfungsgegenstand .

²⁴ VG Köln, Urteil vom 28. Mai 2019 – 7 K 9912/16 –, juris Rn. 63; ähnlich akzentuierend VG Köln, Urteil vom 22. Januar 2019 – 7 K 5508/15 –, juris, Rn. 60.

²⁵ VG Köln, Urteile vom 28.5.2017, 7 K 9912/16, 7 K 9909/16, 7 K 5034/16, 7 K 2132/17, Urteil vom 1.8.2017, 7 K 1522/15; Urteil vom 18.2.2016, 7 K 2467/14 (alle juris).

gewordenen Interessenlage der aktuellen Regierungskoalition zu erwarten, dass eine Umsetzung der eventuell zu erwartenden Anerkennung von Gefäßschäden in die Punktetabelle insbesondere wenn damit tatsächlich Kostenneutralität verbunden sein soll, zu erheblichen Auseinandersetzungen führen kann, die gerichtlich nur schwer überprüfbar sein werden, da es hier, wie das VG Köln schon jetzt dargelegt hat, auch um Wertungsfragen geht, an deren Entscheidung – wenn auch auf unterschiedlichen Ebenen, die Medizinische Kommission und der Richtliniengeber Anteil haben.²⁶

Immerhin unterstreicht das VG Köln, dass die Konkretisierung der Leistungen nach der Medizinischen Punktetabelle nicht als statisches System zu verstehen ist, das auf die Entschädigung tabellarisch erfasster Schäden beschränkt wäre. Die Tabelle wirkt nicht anspruchsbegründend, sondern gestaltet nur einen gesetzlich bestehenden Anspruch aus. Ihre Fortschreibung und Erweiterung sind daher nach Auffassung des Gerichts möglich und sogar erforderlich.²⁷

i. Die Behörde wäre aufgrund dieser Tatsachen berechtigt, den VA nicht zu erlassen

Die Behörde müsste in den oben genannten Fällen aufgrund der nachträglich eingetretenen Tatsachen im Zeitpunkt des Widerrufs berechtigt sein, den Bewilligungsbescheid nicht mehr zu erlassen. Dies wäre der Fall, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen für den Erlass des Bescheids weggefallen wären oder die Veränderungen die Ermessensbetätigung oder den Beurteilungsspielraum betreffen²⁸.

Wie gesehen könnten beide Szenarien zu einer Überarbeitung der Schadenspunktetabelle und somit zu einer geänderten Verwaltungspraxis führen, die der Stiftungsvorstand bei seiner Ermessensentscheidung hinsichtlich der Rentenhöhe beachten müsste. Daher wäre er bei einer Neubescheidung berechtigt den Verwaltungsakt in seiner konkreten Form, das heißt mit dem ursprünglichen Rentenbetrag, nicht mehr zu erlassen. Vielmehr müsste er einen in seiner Bewilligungshöhe an die neuen Erkenntnisse angepassten Bescheid erlassen.

Unabhängig davon, wie sich die neuen Tatsachen im Einzelfall auf die Betroffenen auswirken – ob diese also persönlich körperliche Verschlechterungen oder Verbesserungen erfahren – könnte eine Neuordnung der Schadenspunktetabelle bei gleichbleibendem Budget jedenfalls im Prinzip immer zur Folge haben, dass die sich ergebenden Punktzahlen und/oder Rentenbeträge für Einzelne geringer ausfallen als vor der Neuordnung.

ii. Ohne den Widerruf wäre das öffentliche Interesse gefährdet

Ein Widerruf, der vorliegend die Gestalt einer Rentenverringerung nehmen würde, ist jedoch erst dann nach § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG gerechtfertigt, wenn ohne den Widerruf das öffentliche

²⁶ Beispielsweise wird zu klären sein, ob die Auffassung des VG Köln zutrifft, dass Gefäßveränderungen in einer fehlgebildeten Extremität kein separater Körperschaden sind, sondern Bestandteil des fehlgebildeten Körperteils und daher von der Schadensbewertung für dieses mit umfasst (vgl. VG Köln, Urteil vom 28.5.2017, 7 K 9909/16, juris, Rn. 103). Angesichts der Tatsache, dass der Funktionsschaden der Extremität bislang rein orthopädisch bemessen wurde, der bislang gar nicht anerkannte Gefäßschaden aber in der Regel weitere von Anfang an angelegte Funktionsschäden beinhalten wird, erscheint diese Position weder zwingend noch sonderlich plausibel.

²⁷ VG Köln, Urteil vom 28. Mai 2019 – 7 K 2132/17 –, juris Rn. 73.

²⁸ Ramsauer a.a.O. § 49 Rn. 47.

Interesse gefährdet würde. Dabei reicht es nicht aus, dass der Widerruf bloß im öffentlichen Interesse liegt. Erforderlich ist vielmehr, dass der Widerruf zur Abwehr einer Gefährdung des öffentlichen Interesses, d.h. zur Beseitigung oder Verhinderung eines sonst drohenden Schadens für wichtige Gemeinschaftsgüter geboten ist (BVerwG, Urteil vom 24. Januar 1992 – 7 C 38/90 –, juris, Rn. 13).

Abzuwägen sind folglich das öffentliche Interesse an der Aufhebung des (nachträglich) mangelhaften Bewilligungsbescheids, welches auch rein fiskalische Interessen wie den sparsamen Umgang mit Verwaltungsmitteln umfasst²⁹, und das grundsätzlich grundrechtlich geschützte Interesse des Einzelnen an dessen Bestand.

Zugunsten des öffentlichen Interesses ist hierbei in Anschlag zu bringen, dass es sich bei der Conterganrente um eine Leistung handelt, die mittlerweile fast ausschließlich aus öffentlichen Mitteln schöpft (da die ursprünglich vorhandenen Stiftungsgelder aufgebraucht sind), die auf Lebenszeit gewährt wird. Als Leistungsberechtigte kommen die circa 2500 leistungsberechtigten Menschen mit anerkannten Conterganschädigungen in Betracht. Würde der Bestandsschutz für nur einen einzelnen Rentenanspruch auch der Höhe nach trotz einer veränderten Schadenspunktetabelle bejaht, hätte dies wohl gemäß Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Selbstbindung der Verwaltung zur Folge, dass dieser Bestandsschutz für alle bisher gewährten Conterganrenten-Ansprüche gelten würde. Demnach könnte die Stiftung keinen der bereits gewährten Rentenansprüche für die Zukunft noch verringern, was offensichtlich nicht im Sinne öffentlicher Sparsamkeit ist.

Dennoch stellen die Contergangeschädigten im Vergleich zur Gesamtzahl der Bundesbürger von aktuell fast 83 Millionen³⁰ eine zahlenmäßig äußerst kleine Personengruppe dar. Gerade die vielfachen Erhöhungen der letzten 20 Jahre bei den Conterganrenten zeigen die grundsätzliche Bereitschaft von Staat und Gesellschaft an die finanziellen Mittel bereitzustellen, um die Gruppe der Thalidomidgeschädigten auf Dauer und umfassend zu unterstützen. Gleichzeitig haben weder Bundesregierung noch Gesetzgeber in Zusammenhang mit der Heidelberger Studie und den im Rahmen des 3. und 4. Conterganstiftungsänderungsgesetz erhöhten Zahlungen für Renten und spezifische Bedarfe weitere Anstrengungen unternommen um auch die Chemie Grünenthal GmbH als Mitverantwortlichen zu weiteren Leistungen bzw. den erforderlichen Aufstockungen des Stiftungsvermögens zu bewegen.

Auf der anderen Seite ist das Vertrauen der Leistungsberechtigten auf den Bestand ihrer Rentenbewilligung grundrechtlich geschützt: da es sich bei den Rentenbescheiden um rechtmäßige Verwaltungsakte handelt, erlauben das Rechtsstaatsprinzip und der grundrechtliche Eigentumsschutz ihre Rücknahme nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen³¹.

Hinzu kommt, dass es sich bei der Conterganrente um eine besondere, schadensersatz-ähnliche Leistung handelt, die auf die freiwillige Verantwortungsübernahme des Staates für eine Gruppe Geschädigter zurückgeht.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren für das Errichtungsgesetz der StHG waren sich die Beteiligten einig, dass sich die Leistungen der Stiftung mit der Zeit weiterentwickeln, nämlich in dem Maße

²⁹ BVerwG, Urteil vom 11. Februar 1982 – 2 C 9/81 –, juris, Rn. 20.

³⁰ S. Pressemitteilung Eurostat 114/2019 vom 10. Juli 2019, hier abrufbar:

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9967995/3-10072019-BP-DE.pdf/143a6611-8069-402f-9d72-164dfc81a764> (zuletzt aufgerufen am 30.10.2019)

³¹ Vgl. Ramsauer a.a.O. § 49 Rn. 3a.

erhöht und erweitert werden sollten, wie dies jeweils erforderlich sein würde, um dem Stiftungsziel, einer wirksamen und dauerhaften Hilfe für die Geschädigten zu gerecht zu werden. Schon diese Zielsetzung brachte zum Ausdruck, dass es bei den Leistungen künftig ein „Weiter“, nicht aber ein „Zurück“ geben würde. Für die Leistungsempfänger war deshalb zu keinem Zeitpunkt vorhersehbar, dass einmal für die Zukunft zugesagte Leistungen nachträglich (teilweise) widerrufen werden könnten.

Gleichzeitig erscheinen die zusätzlichen Kosten, die der öffentlichen Hand ohne eine Umverteilung der bereits zugesagten Renten voraussichtlich entstehen würden, insgesamt zu gering, um staatliche wirtschaftliche Interessen ernsthaft zu gefährden. So würde selbst eine entsprechende Erhöhung des Stiftungsbudgets die öffentliche Hand nicht einmal ansatzweise in ihrer allgemeinen Handlungsfähigkeit einschränken.

All diese Gründe sprechen dafür, dass auch im Fall einer Reform des Schadenspunktesystems der Vertrauensschutz der Contergangeschädigten hinsichtlich des Bestands ihrer Conterganrenten gegenüber dem Aufhebungsinteresse der Allgemeinheit unter den gegebenen Umständen deutlich überwiegen würde. Ein Widerruf der Renten verbunden mit ihrer teilweise niedrigeren Neubewilligung ist daher auch aufgrund veränderter Tatsachen nicht möglich.

iv) Die Behörde wäre auf Grund einer geänderten Rechtsvorschrift berechtigt, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, soweit der Begünstigte von der Vergünstigung noch keinen Gebrauch gemacht oder auf Grund des Verwaltungsaktes noch keine Leistungen empfangen hat, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde

Auch ein Widerruf aufgrund einer geänderten Rechtsvorschrift kommt in Betracht, wobei als Rechtsvorschrift nicht nur formelle Gesetze, sondern auch Rechtsverordnungen oder Satzungen gelten³². Denkbar ist, gerade angesichts der augenscheinlichen Determiniertheit der Bundesregierung trotz einer möglichen Neugestaltung der Schadenspunktetabelle unter Verarbeitung neuer tatsächlicher Gegebenheiten, das Budget der Conterganstiftung nicht zu erhöhen, eine künftige Verringerung der gesetzlichen Mindest- und Höchstbeträge für Leistungen nach dem ContStG.

Dies würde wiederum dazu führen, dass bereits gewährte Conterganrenten nach der entsprechenden Gesetzesänderung nicht mehr in der gleichen Höhe beschieden werden könnten. Die ursprünglichen Rentenbescheide könnten dann gem. §49 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwVfG insbesondere insoweit widerrufen werden, wie sie den Begünstigten noch nicht ausgezahlt wurden. Das wäre aber ebenfalls nur möglich, wenn ohne einen solchen Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet werden würde.

Für die Gefährdung des öffentlichen Interesses gelten die Ausführungen des vorhergehenden Abschnitts. Auch ein Widerruf aufgrund geänderter Rechtsvorschriften zum aktuellen Zeitpunkt erscheint damit mit dem geltenden Verwaltungsrecht nicht in Übereinstimmung zu bringen.

³² Kastner a.a.O. § 49 Rn. 32.

v) Um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen.

Der letzte Widerrufungsgrund des §49 Abs. 2 S. 1 VwVfG stellt einen Auffangtatbestand für unabweisbare Ausnahmefälle dar, die nicht schon unter die anderen Widerrufungsgründe fallen³³.

Nach dem zuvor Gesagten ist bereits kaum eine Situation vorstellbar, in der eine Verringerung der Conterganrenten beschlossen würde, die nicht bereits unter des §49 Abs. 2 S. 1 Nrn. 3 oder 4 VwVfG fiel. Sollte dies doch der Fall sein, ist der § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 VwVfG eng auszulegen. Ein schwerer Nachteil im Sinne der Norm ist grundsätzlich nur bei Gründen eines übergesetzlichen Notstandes, zB in Katastrophenfällen, anzunehmen. Hingegen würde der Widerruf bewilligter Conterganrenten typischer Weise der Abwehr rein fiskalischer Beeinträchtigungen des Staates oder der Stiftung dienen. Dies wird jedoch als Widerrufungsgrund nach § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 nicht ausreichen. Anderes könnte nur gelten, wenn der fiskalische Schaden in keinem Verhältnis mehr zu dem Vertrauensschaden stehen würde³⁴.

Aktuell erscheint kein Szenario denkbar, in dem die Kosten für Conterganrenten derart ansteigen würden, dass sie in keinem Verhältnis mehr zu dem Vertrauensschaden auf Seiten der Leistungsempfänger mehr stehen würden, zumal deren Vertrauensschutz wie oben erläutert als besonders hoch anzusehen ist.

Somit ergibt sich kein Widerrufungsgrund für einen teilweisen oder gänzlichen Widerruf bereits genehmigter Conterganrenten mit Wirkung für die Zukunft. Alle bisher zugesagten Conterganrenten genießen nach Ansicht der Verfasser dieses Gutachtens in vollem Umfang Bestandsschutz.

Dieses Gutachten ist erstellt worden im Auftrag von:

Andreas Meyer, Ordentliches Mitglied im Stiftungsrat der Conterganstiftung der Legislaturperiode 2014 - 2019 und 1. Vorsitzender des BCG - Bund Contergangeschädigter und Grünenthalopfer e.V.;

sowie des



Sitz in 73760 Ostfildern, Weiherhagstr. 6, Telefon: 01727935325, Email: law@stuermerweb.de Bundesvorsitzender: Christian Stürmer
- zugleich: Ordentliches Mitglied im Stiftungsrat der Conterganstiftung für behinderte Menschen

³³ Kastner a.a.O. § 49 Rn. 34.

³⁴ vgl. Ramsauer a.a.O. § 49 Rn 56b.