

Rechtsgutachten
zur Struktur der Conterganstiftung
für behinderte Menschen

Ort, Datum: Düsseldorf, 12. August 2020

Verfasser: **Rechtsanwalt Prof. Dr. Julius Reiter**
Professor für Wirtschaftsrecht
Fachanwalt für Bank- und Kapitalmarktrecht
Fachanwalt für IT-Recht

Rechtsanwalt Bénédic Schenkel
Fachanwalt für Bank- und Kapitalmarktrecht
Fachanwalt für IT-Recht

Baum Reiter & Collegen Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Benrather Schlossallee 101
40597 Düsseldorf
Tel.: 0211 / 836 805-70
Mail: kanzlei@baum-reiter.de

Unter Mitwirkung von:
Rechtsanwältin Karin Buder, Marburg

Auftraggeber: Bundesverband Contergangeschädigter e.V.

Inhaltsverzeichnis

A. Ausgangslage und Auftrag	5
B. Zusammenfassung der Ergebnisse	7
C. Ausarbeitung	13
I. Begriffsbestimmung	13
II. Stiftungszweck	14
III. Herausragende Stellung der Leistungsberechtigten	16
1. Zu den Hintergründen bis zur Entstehung der Stiftung	17
2. Betroffene als „Mitstifter“	23
IV. Stiftungsaufsicht.....	26
1. Rechtsaufsicht durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	26
a. Gegenstand und Umfang der Rechtsaufsicht.....	26
b. Keine Fachaufsicht „durch die Hintertür“	27
(1) Besetzung im Stiftungsrat	29
(2) Besetzung im Stiftungsvorstand.....	32
(3) Besetzung und Arbeit der Geschäftsstelle.....	32
(4) Recht zur Auskunft nach § 7 Abs. 5 der Stiftungssatzung	32
2. Zusammenfassung.....	33
V. Stiftungsorgane.....	35
1. Stiftungsvorstand	37
a. Besetzung.....	37
b. Aufgaben	38
c. Geschäftsstelle	39
(1) Besetzung	40
(2) Ausschließliche Weisungsbefugnis des Stiftungsvorstands	40
(3) Qualifikation der Mitarbeiter	42
d. Medizinische Kommission.....	43
e. Widerspruchsverfahren.....	44
(1) Bildung eines Widerspruchsausschusses	45
(2) Zweite gutachterliche Stellungnahme	46
f. Hauptamtliche Geschäftsführung.....	47

g. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	48
2. Stiftungsrat	53
a. Besetzung und Aufgaben	53
(1) Besetzung	53
(2) Aufgaben	53
(3) Sitzung per Videokonferenz	55
b. Notwendige Nach- und Neubesetzung	56
c. Rechte der Stiftungsratsmitglieder	59
d. Kompetenzabgrenzung zwischen Stiftungsvorstand und –rat	61
e. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	63
3. Informationsrechte nach § 7 Abs. 6 Stiftungssatzung	67
a. Reichweite nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Stiftungssatzung	67
b. Einschränkungen gemäß Satzungsänderung 2019	68
c. Zusammenfassung und Handlungsempfehlung	70
VI. Projektförderung nach §§ 20 ff. ContStifG	71
1. Gegenstand	71
2. Budget	71
3. Vergabeverfahren	72
4. Status quo	73
VII. Förderung und Einrichtung multidisziplinärer medizinischer Kompetenzzentren	75
1. Stiftungszweck, finanzielle Ausstattung und Organisation	76
a. Stiftungszweck	76
b. Finanzielle Ausstattung	76
c. Organisation	77
2. Fünftes Gesetz zur Änderung des ContStifG und weitere Handlungsempfehlungen	79
VIII. Beratungsfunktion der Stiftung	84
1. Aktuelle Rechtslage	84
2. Erweiterung der Beratungsfunktion	84
3. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	85
IX. Bestandsschutz für Leistungen der Stiftung	87
1. Keine Reduzierung von Leistungen bei gleichbleibendem Budget	87

2. Bestandskraft für Körperschäden und Schadenspunkte	89
D. Quellenverzeichnis	92
I. Literatur.....	92
II. Drucksachen.....	92
III. Historische Dokumente	93
E. Anlage: Handlungsempfehlungen im Überblick	95

A. Ausgangslage und Auftrag

Die Conterganstiftung für behinderte Menschen (im Folgenden nur: Conterganstiftung) ist eine Stiftung öffentlichen Rechts, die als „Hilfswerk für behinderte Kinder“ zum 31. Oktober 1972 gegründet wurde. Grundsätzlicher Zweck der Stiftung ist es, behinderten Menschen, deren Fehlbildungen mit der Einnahme thalimodhaltiger Präparate der Grünenthal GmbH (früher Chemie Grünenthal GmbH in Stolberg; im Folgenden nur: Grünenthal) durch die Mutter während der Schwangerschaft in Verbindung gebracht werden können, Leistungen und Hilfe zu gewähren (§ 2 ContStifG¹).

Die betroffenen Menschen sind auf das Bestehen und die zielführende Arbeit der Conterganstiftung angewiesen. Die Stiftung bietet die maßgebliche Unterstützung, um die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern und die Beeinträchtigung durch finanzielle Hilfen zu mildern. Auf der Grundlage des ContStifG erhalten heute rund 2550 durch das Schlafmittel Contergan geschädigte Personen Renten und Kapitalentschädigungen sowie, soweit Mittel im Stiftungsvermögen vorhanden sind, jährliche Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe sowie eine jährliche Sonderzahlung. Soweit Leistungen gemäß dem ContStifG festgesetzt wurden, erreichen die Zahlungen die Berechtigten zuverlässig.

Die Conterganstiftung bildet eine solide Grundlage zur Unterstützung der contergangeschädigten Personen. Gleichwohl sollten die Möglichkeiten, die zur weiteren Verbesserung der Stiftungsarbeit und damit zur Verbesserung der Lebensqualität der geschädigten Personen beitragen, evaluiert und umgesetzt werden. Gemäß § 25 Satz 1 ContStifG hatte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag erstmalig nach zwei Jahren seit Inkrafttreten des Vierten Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes² einen Bericht über die Auswirkungen des ContStifG sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung der Vorschriften vorzulegen. Der Bericht sollte insbesondere auch eine Evaluation über die Struktur der Stiftung beinhalten (§ 25 Satz 2 ContStifG). Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung eine Studie zur Begutachtung der Struktur der Conterganstiftung unter Beteiligung der Betroffenenvertreterinnen und -vertreter in Auftrag gegeben, welche durch die Anwaltskanzlei Flick Gocke Schaumburg – Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater – Partnerschaft mbH, Bonn, (dort die Rechtsanwälte Prof. Dr. Stephan Schauhoff und Dr. Benjamin Momberger als Gutachter) durchgeführt wurde. In ihrem Bericht vom 14.08.2019³ hat die Bundesregierung unter Bezugnahme auf vorgenannte Studie zur Struktur der

¹ Gesetz über die Conterganstiftung für behinderte Menschen (Conterganstiftungsgesetz - ContStifG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.06.2009 (BGBl. I S. 1537).

² Gesetz vom 21.02.2017, BGBl. I S. 263.

³ Vgl. BTag-Drs. 19/12415.

Conterganstiftung sowie zur gegebenenfalls notwendigen Weiterentwicklung der Vorschriften des ContStifG Stellung bezogen.

Die nachfolgende gutachterliche Stellungnahme, die vom Bundesverband Contergangeschädigter e.V. in Auftrag gegeben wurde, dient der weiteren Evaluierung der Stiftungsstruktur aus Sicht der Betroffenen. Das Gutachten berücksichtigt dabei insbesondere die Erkenntnisse aus der Studie der Anwaltskanzlei Flick Gocke Schaumburg sowie aus dem Bericht der Bundesregierung vom 14.08.2019.

B. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die wesentlichen Erkenntnisse der Begutachtung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Entstehungsgeschichte zur Conterganstiftung zeigt, dass die Betroffenen unmittelbar an der Gründung, Ausgestaltung und Errichtung der Conterganstiftung beteiligt waren. Letztlich war es das Geld der Kinder, das in die Stiftung eingebracht wurde. Selbst wenn aus formaler Sicht eine Mitstifterschaft der Leistungsberechtigten nicht festgeschrieben wurde, so kommt diesen contergangeschädigten Personen doch eine herausragende Stellung zu, die bei der weiteren Aus- und Umgestaltung der Stiftungsstruktur dringend zu berücksichtigen ist (siehe unter Punkt III).
- Die Aufsicht der Conterganstiftung ist eine Rechtsaufsicht. Als schwächste Form der Staatsaufsicht ist die Rechtsaufsicht auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns beschränkt. Die Beaufsichtigung darf nicht in eine inhaltliche Kontrolle oder tatsächliche Lenkung der Stiftungsgeschicke von außen ausarten. Die dem BMFSFJ eingeräumten Rechte, die Raum für eine inhaltliche Zweckmäßigkeitkontrolle lassen, sind geeignet, die Stiftungsautonomie in unzulässigerweise einzuschränken. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Besetzung und Arbeit im Stiftungsrat, des Vorstands, der Geschäftsstelle sowie in Bezug auf das Recht zur Auskunft nach § 7 Abs. 5 der Stiftungssatzung (siehe unter Punkt IV).
- Der Stiftungsvorstand ist aktuell nur mit zwei Mitgliedern besetzt. Zur weiteren Entlastung der aktuellen Vorstandsmitglieder sowie zur Realisierung von Mehrheitsentscheidungen sollten die Bemühungen zur Benennung eines dritten Mitglieds intensiviert werden. Die Einsetzung eines hauptamtlichen Vorstandsmitglieds und eine damit verbundene Änderung des ContStifG sind in Ansehung der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit zur Anstellung einer hauptamtlichen Geschäftsführung nicht erforderlich (siehe unter Punkt V.1.a).
- Das Personal der Geschäftsstelle wird durch das BAFzA zur Verfügung gestellt, dem auch die Auswahlkompetenz obliegt. Dem Stiftungsvorstand obliegt gegenüber den Mitarbeitern der Geschäftsstelle das alleinige fachliche Weisungsrecht. Gleichzeitig unterliegen die Mitarbeiter der Geschäftsstelle der Dienstaufsicht des BAFzA und sind grundsätzlich gegenüber dem BAFzA persönlich, disziplinarisch weisungsgebunden. In der Praxis darf es nicht dazu kommen, dass der Stiftungsvorstand aufgrund

der Aufspaltung des fachlichen und disziplinarischen Weisungsrechts sowie eines offensichtlich stattfindenden Direktkontakts zwischen der Geschäftsstelle und dem BMFSFJ in seiner nach § 5 Abs. 3 der Stiftungssatzung obliegenden Aufgabe beschnitten wird. Zur Vermeidung von Irritationen bei den Mitarbeitern der Geschäftsstelle sollte der Stiftungsvorstand im Rahmen seiner fachlichen Weisungsbefugnis gegenüber der Geschäftsstelle die Anweisung erteilen, inwieweit den Mitarbeitern der Geschäftsstelle ohne vorherige Einbindung der Vorstandsmitglieder die eigenständige Kontaktaufnahme und Kommunikation mit anderen Behörden möglich sein sollen. Zur Klarstellung wird eine Ergänzung der Stiftungssatzung empfohlen (siehe unter Punkt V.1.c.(2)).

- Um Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem fachlichen und disziplinarischen Weisungsrecht zu begegnen, sollte ein direktes Anstellungsverhältnis der Mitarbeiter der Geschäftsstelle bei der Conterganstiftung selbst per externer Ausschreibung erwogen werden (siehe unter Punkt V.1.c.(2)).
- Eine direkte Kontaktaufnahme des BMFSFJ mit der Geschäftsstelle soll auch bei gleichzeitiger Benachrichtigung der Vorstandsmitglieder unterbleiben, da eine Verständigung zwischen Vorstand und Geschäftsstelle, die zur Rückmeldung an das BMFSFJ stets erforderlich ist, nicht immer unverzüglich erfolgen kann. Zur Klarstellung ist die Stiftungssatzung zu präzisieren (siehe unter Punkt V.1.c.(2)).
- Die ausreichende Qualifikation der Mitarbeiter der Geschäftsstelle, die bis zuletzt in Frage stand, ist unerlässlich um den Bedürfnissen der Betroffenen im Hinblick auf Leistungen und Beratung gerecht zu werden. Aufgrund der Aufteilung zwischen fachlichem und disziplinarischem Weisungsrecht zwischen Stiftungsvorstand und dem BAFzA ist ungeklärt, ob die Verantwortung für die ausreichende Qualifikation der Geschäftsstelle im Verantwortungsbereich der Conterganstiftung oder des BAFzA liegt. Diese Unsicherheit könnte durch ein direktes Anstellungsverhältnis der Mitarbeiter der Geschäftsstelle bei der Conterganstiftung aufgelöst werden (siehe unter Punkt V.1.c.(3)).
- Die internen Verfahrensabläufe der medizinischen Kommission sind intransparent. Die Geschäftsordnung der medizinischen Kommission vom 8. Juni 2004 trifft an dieser Stelle ausdrücklich keine Regelung, sondern überlässt die Organisation der kommissionsinternen Verfahrensabläufe dem oder der Vorsitzenden der Kommission. Insoweit ist die vorliegende

Geschäftsordnung vom 8. Juni 2004 dringend zu überarbeiten. Soweit die Identitäten der Kommissionsmitglieder nicht preisgegeben werden sollen, käme zumindest eine anonymisierte Aufstellung der besonderen Qualifikationen und Fachkenntnisse der Kommissionsmitglieder in Betracht (siehe unter Punkt V.1.d).

- Das Verfahren, wie es für Widersprüche gegen Leistungsbescheide des Stiftungsvorstands nach den Vorgaben des ContStifG und der Stiftungssatzung vorgesehen ist, erfüllt Sinn und Zweck eines Widerspruchsverfahrens nicht. Über den Ausgangsbescheid sowie über den Widerspruchsbescheid entscheidet der Stiftungsvorstand. Für beide Bescheide bildet eine Stellungnahme der medizinischen Kommission die Grundlage. Abhilfe würde die Bildung eines Widerspruchsausschusses schaffen. Ergänzend wäre im Widerspruchsverfahren eine weitere gutachterliche Stellungnahme eines externen Gutachters als Zweitmeinung einzuholen. Insoweit werden ergänzende Regelungen im ContStifG empfohlen (siehe unter Punkt V.1.e).
- Die Aufgaben des Vorstands sind umfangreich und überschreiten den typischen Aufgabenumfang eines Ehrenamts. Zur Entlastung der aktuellen Vorstandsmitglieder ist daher alsbald jedenfalls ein hauptamtliche/r Geschäftsführer/in anzustellen. Zur Wahrung der Autonomie des Stiftungsvorstands als geschäftsführendes Organ hat jegliche Einwirkung von außen bei der Auswahl eines/einer Geschäftsführers/in zu unterbleiben. Insoweit wären die Zustimmungsvorbehalte des BMFSFJ und des Bundesministeriums der Finanzen aus § 7 Abs. 6 ContStifG zu streichen (siehe unter Punkt V.1.f).
- Zur Gewährleistung, dass die Sitzungen des Stiftungsrats mit möglichst vollständiger Besetzung durchgeführt werden können, sind dringend die technischen Grundlagen für die Durchführung der Sitzungen per Videokonferenz zu beschaffen. Die persönliche Verhinderung des einzelnen Mitglieds zum Beispiel wegen Reisebeschränkungen, gesundheitlichen Risiken, Behinderung oder Krankheit sollte dazu führen, dass auf dessen Anforderung die Sitzung zwingend per Videokonferenz durchzuführen ist. Die weiteren Mitglieder des Stiftungsrats können dann nicht mit dem Argument gehört werden, dass ihnen eine Teilnahme per Videokonferenz nicht möglich ist. Zu diesem Zweck wäre die Stiftungssatzung zu ergänzen (siehe unter Punkt V.2.a.(3)).
- Zur Vermeidung von Spannungen im Stiftungsrat sowie zur Wahrung der Stiftungsautonomie ist eine Nach- und Neubesetzung des Stiftungsrats

angezeigt. Zur Steigerung der fachlichen Kompetenz im Stiftungsrat sowie zur Förderung des Stiftungszwecks aus § 2 Nr. 2 ContStifG sollte der Stiftungsrat dauerhaft um zwei Personen „aus der Wissenschaft“ erweitert werden. Aus dem daraus resultierenden Verlust der Stimmenmehrheit zulasten der Ministerialbeamten folgt kein Mangel demokratischer Legitimation. Überdies ist die Erweiterung des Stiftungsrats um zwei Mitglieder aus der Wissenschaft bereits zur Vermeidung einer Überschreitung der Grenzen der vom BMFSFJ ausgeübten Rechtsaufsicht und der damit einhergehenden unzulässigen Einschränkung der Autonomie der Conterganstiftung als Stiftung des öffentlichen Rechts geboten. Aus diesem Grunde sollte auch der Vorsitz des Stiftungsrats auf eines der neutralen Mitglieder (Person aus der Wissenschaft i.S.d. § 6 Abs. 1 Satz 5 ContStifG) übertragen wird. Die drei Ministerialbeamten sollten durch Bundestagsabgeordnete (Mitglieder im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend oder deren Delegierte) ersetzt werden, wodurch sich schließlich auch die Problematik der „doppelten Loyalitätspflicht“, der die Ministerialbeamten gegenüber ihren Ministerien einerseits sowie gegenüber der Conterganstiftung andererseits unterliegen, auflösen würde. Zur Umsetzung vorgenannter strukturellen Änderungen in der Besetzung des Stiftungsrats wäre das ContStifG entsprechend zu ändern (siehe unter Punkt V.2.b).

- Bei den Betroffenenvertretern im Stiftungsrat besteht regelmäßig das Bedürfnis nach externer, mitunter rechtlich Beratung, um das Amt des Stiftungsratsmitglieds im Interesse der Leistungsberechtigten ausüben zu können. Für den Ausgleich von Wissensdefiziten bei den Betroffenenvertretern kommt insbesondere die Schaffung eines im ContStifG verankerten Stiftungsratsbudgets zur Erstattung von Auslagen für Beratungsdienstleistungen in Betracht (siehe unter Punkt V.2.c).
- Eine Klarstellung der einzelnen Kompetenzen von Stiftungsvorstand und Stiftungsrat ist in Ansehung der bereits existenten Regelungen im ContStifG und in der Stiftungssatzung nicht erforderlich. Soweit dennoch zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten im Einzelfall eine gesetzliche Präzisierung angestrebt werden soll, wäre allenfalls die Allzuständigkeit des Stiftungsrats im ContStifG zu verankern (siehe unter Punkt V.2.d).
- Das Informationsrecht aus § 7 Abs. 6 der Stiftungssatzung hat durch die Satzungsänderung im Jahre 2019 eine erhebliche Einschränkung erfahren. Dabei stehen die Einschränkungen teilweise im Widerspruch zu den Regelungsinhalten des § 4 Abs. 1 IFG. Es wird daher angeregt, jedenfalls

den neuen § 7 Abs. 6 Satz 4 der Stiftungssatzung, der den Zugriff auf Gutachten und Stellungnahmen Dritter betrifft, aus der Stiftungssatzung zu streichen oder jedenfalls in Entsprechung zu § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG auszugestalten (siehe unter Punkt V.3).

- Betreffend die Projektförderung gemäß §§ 19 ff. ContStifG entspricht die Conterganstiftung nach Auffassung der Betroffenen dem ausdrücklichen Stiftungszweck aus § 2 Nr. 2 ContStifG nicht in ausreichender Form. Derzeit sind nur drei Projekte beauftragt worden, u.a. eine bedeutsame Gefäßstudie. Die Ergebnisse und Erkenntnisse aus den Projekten, die so wichtig für zukünftige Diagnosen und Therapien sind, bleiben jedoch deutlich hinter den Erwartungen der Betroffenen zurück. Eine Verbesserung sollte insbesondere durch eine verlässliche, regelmäßige Budgetierung sowie der vom BMFSFJ unabhängigen Entscheidungsbefugnis des Stiftungsrats über den Vergabeplan gelingen (siehe unter Punkt VI).
- Die Einrichtung und Förderung multidisziplinärer Kompetenzzentren ist bereits Gegenstand des Entwurfs eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 26.05.2020⁴. Allerdings sieht der Entwurf keine Ergänzung des Stiftungszwecks in Bezug auf die Kompetenzzentren vor. Zudem soll keine separate Budgetierung entsprechender Mittel erfolgen. Um der Bedeutung der Einrichtung und Förderung multidisziplinärer Kompetenzzentren für die contergangeschädigten Personen zu entsprechen, sind weitere Änderungen des ContStifG erforderlich (siehe unter Punkt VII).
- Nach § 10 Abs. 1 Satz 4-6 der Stiftungssatzung erbringt die Geschäftsstelle gegenüber den Leistungsberechtigten im Hinblick auf die Ansprüche nach dem ContStifG Beratungsleistungen. Um dem erweiterten Bedürfnis der Leistungsberechtigten nach Beratung gerecht zu werden, wird eine Erweiterung des Stiftungszwecks im Hinblick auf die Vermittlung von Hilfestellung und Beratungsleistungen insbesondere in den Bereichen Recht, Diagnostik, Therapie und sozialrechtlicher Ansprüche angeregt. Für ergänzende Beratungsleistungen kann die Geschäftsstelle eine koordinierende Funktion einnehmen und für die Beratung auf regional verteilte spezialisierte behördliche Einrichtungen sowie die medizinischen Kompetenzzentren verweisen (siehe unter Punkt VIII).

⁴ Vgl. BTag-Drs. 19/19498.

- In ihrem Bericht über die Struktur der Conterganstiftung vom 14.08.2019 befürwortet der Bundesregierung eine – alle Leistungsberechtigten betreffende – Überprüfung und ggf. Überarbeitung des Schadenssystems, jedoch unter ausdrücklichem Verweis auf das vorgegebene Stiftungsbudget⁵. Bei den Leistungsberechtigten besteht aufgrund der Ausführungen der Bundesregierung erhebliche Unsicherheit. Zur Klarstellung, zur Aufrechterhaltung des Vertrauens in die Leistungen der Conterganstiftung und zur Gewährleistung von existentieller Planungssicherheit ist insoweit eine gesetzliche Konkretisierung erforderlich, die eine Aberkennung oder Verkürzung von Leistungsansprüchen nach dem ContStifG ausschließt (siehe unter Punkt IX.1).
- Im Rahmen von Revisionsanträgen der Leistungsberechtigten kam es in verschiedenen Fällen dazu, dass gleichzeitig mit der Anerkennung neuer Schäden einzelne bereits seit Jahren anerkannte conterganbedingte Schädigungen überprüft und aberkannt wurden. In diesem Zusammenhang wurden dann auch die Schadenspunkte neu berechnet. Unter Berücksichtigung der neuen sowie aberkannten Schäden fand eine Punkteverrechnung statt. Solche Vorgänge sind vor allem deshalb nicht ausgeschlossen, da die Conterganstiftung davon ausgeht, dass weder die Schadenspunkte noch die Feststellungen der medizinischen Kommission in Bezug auf die Körperschäden eigenständige Verwaltungsakte sind und daher nicht in Bestandskraft erwachsen. Die aktuelle Rechtslage sorgt bei den Leistungsberechtigten für erhebliche Rechtsunsicherheit. Es besteht daher auch hier gesetzgeberischer Handlungsbedarf (siehe unter Punkt IX.2).

⁵ Vgl. BTag-Drs. 19/12415, S. 32.

C. Ausarbeitung

Die nachfolgende Ausarbeitung widmet sich – unter Berücksichtigung von Stiftungszweck sowie der bedeutenden Stellung der Leistungsberechtigten – in erster Linie dem strukturellen Aufbau der Stiftung. Im Fokus stehen die Beaufsichtigung der Stiftung durch den Staat sowie die Arbeit der Stiftungsorgane. Die aktuellen Verhältnisse werden evaluiert. Vorschläge zur Anpassung und Änderung in der Stiftungsstruktur werden unterbreitet. Soweit der Gesetzgeber mithilfe der Conterganstiftung nach einer sachgerechten und angemessenen Unterstützung thalidomidgeschädigter Personen strebt, bestehen Zweifel, ob allein der nach geltendem Recht in § 2 ContStifG definierte Stiftungszweck dieser Aufgabe gerecht werden kann. Die vorliegende Ausarbeitung zeigt daher auch strukturell auf, wie eine bedarfsgerechte Betreuung der Leistungsberechtigten durch eine erweiterte Beratungsleistung sowie durch Förderung und Einrichtung multidisziplinärer medizinischer Kompetenzzentren sichergestellt werden kann.

I. Begriffsbestimmung

Die Conterganstiftung ist eine staatliche Bundesstiftung öffentlichen Rechts. Bundesstiftungen sind Sonderfälle von Stiftungen, die sich einer einheitlichen Regelung entziehen⁶. Die individuelle Prägung reicht von ihrer Entstehung bis hin zur genauen Ausgestaltung und der staatlichen Aufsicht. Stiftungen öffentlichen Rechts sind ein eigenständiger Teil der mittelbaren Staatsverwaltung. Gemeinsamkeit des Grundtypus Stiftung ist jedoch die grundsätzliche Unabhängigkeit von allen Formen der Instrumentalisierung, da die Stiftung nur ihrem Stiftungszweck verpflichtet ist.⁷

Die Stiftung des öffentlichen Rechts ist nicht in den Instanzenzug der unmittelbaren Staatsverwaltung eingebunden. Sie ist damit einer anderen Stelle weder unter- noch nachgeordnet, somit auch nicht leitungs- oder weisungsunterworfen⁸. Dennoch unterliegt die Stiftung des öffentlichen Rechts aus rechtsstaatlichen Erwägungen der Staatsaufsicht, wobei sich diese Aufsicht in der Regel auf eine Rechtsaufsicht beschränkt. Indes ist, soweit im Errichtungsgesetz nicht anders verfügt, die grundsätzliche Beschränkung staatlicher Aufsicht aufgrund der systembedingten Stiftungsautonomie, die der Stiftung einen Eigenbereich bei der Verfolgung des Stiftungszwecks zugesteht, stets zu beachten⁹.

⁶ Vgl. *Kilian/Müller* in: *Werner/Saenger/Fischer*, Die Stiftung, § 40 Rn 1.

⁷ Vgl. *Kilian/Müller* in: *Werner/Saenger/Fischer*, Die Stiftung, § 40 Rn 98.

⁸ Vgl. *Kilian/Müller* in: *Werner/Saenger/Fischer*, Die Stiftung, § 41 Rn. 115.

⁹ Vgl. *Müller* in: *Die Bundesstiftung*, S. 193 ff.

II. Stiftungszweck

Der Stiftungszweck der Conterganstiftung ist in § 2 ContStifG legaldefiniert. Danach besteht der Zweck der Stiftung darin, behinderten Menschen, deren Fehlbildung mit der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate der Firma Grünenthal in Verbindung gebracht werden können, zum einen individuelle Leistungen zu erbringen (§ 2 Nr. 1 ContStifG) sowie zum anderen ihnen durch die Förderung oder Durchführung von Forschungs- oder Erprobungsverfahren Hilfe zu gewähren, um ihre Teilnahme am Leben in der Gesellschaft zu unterstützen und die durch Spätfolgen hervorgerufenen Beeinträchtigungen zu mildern (§ 2 Nr. 2 ContStifG). Beide Stiftungszwecke stehen gleichrangig nebeneinander. Die Präzisierung des Stiftungszwecks hin zu einer zukunftsgerichteten Projektförderung allein zugunsten der Contergangeschädigten wurde im Jahre 2009 durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes¹⁰ aufgenommen.

Den gesetzlich normierten Stiftungszweck, der dem Stifterwillen entspricht, muss die Conterganstiftung erfüllen. Bisher jedenfalls nicht zufriedenstellend erfolgte die Förderung oder Durchführung von Forschungs- oder Erprobungsverfahren, obwohl die Wichtigkeit der Förderung der Teilhabe in der Gesellschaft insbesondere auch von Seiten des Gesetzgebers ausdrücklich betont wurde.¹¹ Wenn die Stiftung ihrem Stiftungszweck in Zukunft in angemessener Weise nachkommen möchte, besteht deshalb Nachbesserungs- und Handlungsbedarf bei der Projektförderung gemäß §§ 19 ff. ContStifG¹².

In Ansehung der bedeutenden Aufgabe der Stiftung, nämlich die Unterstützung jener Menschen, deren Mütter während der Schwangerschaft arglos thalidomidhaltige Präparate eingenommen hatten, liegt eine Ergänzung des Stiftungszwecks nahe. Denn neben einer finanziellen Unterstützung besteht bei den Leistungsberechtigten insbesondere das Bedürfnis nach spezifischer sozialdienstlicher Beratung sowie medizinischer Hilfe durch spezialisierte Therapeuten und Ärzte. Entsprechend sollte die Beratungsfunktion der Stiftung sowie der Einrichtung und die Förderung multidisziplinärer medizinischer Kompetenzzentren als dritte und vierte Säule in den Stiftungszweck aufgenommen werden¹³.

Nach dem Wortlaut des § 10 Abs. 1 Satz 2, 3 der Stiftungssatzung besteht ein wesentlicher Zweck der gesetzlichen Regelungen darin, die contergangeschädigten Menschen besser zu stellen, als sie bei einer Abwicklung

¹⁰ Gesetz vom 25.06.2009, BGBl. I S. 1534.

¹¹ Vgl. BTag-Drs. 16/12413 S. 7.

¹² Siehe hierzu näher unter Punkt VI.

¹³ Siehe hierzu näher unter Punkt VII und VIII.

des seinerzeit avisierten Vergleiches mit Grünenthal stünden. Dieser Zweck ist bei der Auslegung im Einzelfall zu berücksichtigen.

III. Herausragende Stellung der Leistungsberechtigten

Im Spannungsverhältnis zwischen Stifterwille, Stiftungsautonomie, Betroffenenbeteiligung und staatlicher Aufsicht stellt sich regelmäßig die Frage nach der Stellung der Leistungsberechtigten im Gefüge der Conterganstiftung als Stiftung des öffentlichen Rechts und den daraus folgenden Konsequenzen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Position der Leistungsberechtigten als „Mitstifter“ der Conterganstiftung.

Die oder der Stifter sind/ist im ContStifG nicht ausdrücklich benannt. Mithin bedarf es zur Beantwortung der Frage, wer letztlich als Stifter der Conterganstiftung anzusehen ist, einer Auslegung. Im Zusammenhang mit der Frage, welchem Schutz der Stifterwille bzw. Stiftungszweck unterfällt, hatten *Schauhoff/Momberger* sich der Frage angenommen, ob die Destinatäre der Conterganstiftung als Stifter bzw. Zustifter anzusehen sind¹⁴. Die Autoren werten die fehlende Stifternennung im Errichtungsgesetz im Ergebnis dahingehend, dass die Leistungsberechtigten keine Mitstifter seien. Sie zitieren in diesem Zusammenhang u. a. die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Juli 1976 (Az. 1 BvL 19 und 20/75, 1 BvR 148/75) sowie die Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 13. Februar 1975 (Az. VI ZR 44/74). Gegenstand der vorgenannten Entscheidungen war die Fürsorgepflicht des Staates und die Notwendigkeit seines Tätigwerdens durch die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung. Ob die Betroffenen Mitstifter sind, wurde dort allerdings nicht geklärt. Weiter ging das Gutachten der Kanzlei Flick Gocke Schaumburg nicht ganz zutreffend davon aus, dass es sich bei dem Stiftungsvermögen um Gelder von Grünenthal handelte. Tatsächlich gehörten im Zeitpunkt der Gründung der Stiftung die Gelder bereits zum Vermögen der geschädigten Kinder. Eine konkretere Auseinandersetzung mit den Hintergründen, wie es überhaupt zum Vergleichsschluss zwischen Grünenthal und den Kindern sowie im Anschluss zur Gründung der Stiftung kam, lässt vorgenannte Begutachtung vermissen.

Die Auslegung, ob und inwieweit die Leistungsberechtigten selbst jedenfalls Mitstifter der Conterganstiftung sind, kann nur dann interessengerecht erfolgen, wenn sie auf einer fundierten Tatsachengrundlage vorgenommen wird. Zu diesem Zweck wurden aus dem Bundesarchiv sämtliche Unterlagen des damals zur Verabschiedung des Errichtungsgesetzes federführend agierenden Bundesministeriums für Justiz (BMJ) sowie anderer Ministerien und oberster Bundesorgane herangezogen.

¹⁴ Vgl. Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 21 ff.

1. Zu den Hintergründen bis zur Entstehung der Stiftung

Die Eltern der geschädigten Kinder benötigten seinerzeit ein Treuhändergremium, um an die Auszahlung des ihren Kindern zustehenden Schadenersatzanspruches zu gelangen. Die Conterganstiftung hat das Treuhändergremium mit der entsprechenden Fürsorgepflicht abgelöst. Letztendlich ist die Conterganstiftung als eine Auszahlungsstelle der monatlichen Rente zu betrachten, die das Vermögen für die Geschädigten verwaltet, woraus sich auch ein Übergang der Fürsorgepflicht auf den Staat ergibt. Der Grundgedanke der Fürsorgepflicht ist somit die Grundlage für die in der Vermögensausstattung der Stiftung vorgesehene Besserstellung der Geschädigten gegenüber dem mit Grünenthal geschlossenen Vergleich.

Ursprünglich war seitens der Betroffenen ein Schadenersatz und Schmerzensgeld in Höhe von 1,5 Milliarden DM berechnet worden¹⁵. Die sodann im Gesetzgebungsverfahren der Stiftung festgelegten 100 Millionen DM¹⁶ erforderten eine Sicherstellung, „*dass jeder Gläubiger in einem gewissen Umfang in absehbarer Zeit eine Entschädigung erhält*“¹⁷. Nur auf diesem Weg war die Verfassungsmäßigkeit der Enteignung nach Art 14 Abs. 3 GG zu rechtfertigen. Dazu hat sich der Staat durch die Errichtung der Stiftung gesetzlich verpflichtet. Dass aus diesem Grunde eine Mitwirkung und Kontrolle der Geschädigten notwendig war und noch immer ist, dürfte unstrittig sein.

Am 03. Juli 1969 fand ein Besuch von Grünenthal mit seinen Rechtsvertretern im Bundesministerium für das Gesundheitswesen (BMGes) statt, um zu besprechen, ob eine vergleichsweise Regulierung möglich ist und wie diese aussehen könnte. Man war sich darüber einig, dass die Sozialversicherungs- und Sozialhilfeträger auf ihre gesetzlichen Ansprüche gegen Grünenthal verzichten sollten. Ein solcher Verzicht war allerdings nicht möglich, da vorgenannte Träger dem Steuerzahler gegenüber verpflichtet sind. Es wurde sodann eine gesetzliche Lösung diskutiert. Die Errichtung einer Stiftung für das behinderte Kind wurde für geeignet gehalten¹⁸.

¹⁵ Vgl. BTag-Drs. VI/926, S. 6.

¹⁶ Vgl. den Ersten Entwurf des Gesetzes zur Errichtung einer nationalen Stiftung „Hilfswerk für das behinderte Kind“, Stand: 24.02.1970, welcher den Vergleich mit Grünenthal präjudizierte.

¹⁷ Vgl. den Vermerk des BMJ, Referat IV A 1, zur Verfassungsmäßigkeit der Bestellung eines gemeinsamen Vertreters für eine Vielzahl von Gläubigern vom 20.02.1970.

¹⁸ Vgl. Gesprächsvermerk vom 21.07.1969 zum Besuch der Grünenthal-Vertreter im BMGes am 03.07.1969.

Zu diesem Zeitpunkt war bereits abzusehen, dass es zu Freisprüchen in den laufenden Strafprozessen kommen würde. Die zivilrechtlichen Ansprüche in Deutschland drohten zu verjähren. Sie beliefen sich auf 1,5 Milliarden DM¹⁹.

Im Justizministerium schlossen sich Überlegungen an, wie ein Vergleich ausgestaltet werden könnte. Aus den Unterlagen geht hervor, dass die Kinder insgesamt lediglich 100 Millionen DM erhalten sollten und auf weitere Ansprüche gegen Grünenthal verzichten müssten²⁰. Die weitere Voraussetzung war, dass die Gesamtheit aller Eltern einer vergleichsweisen Regelung zustimmen musste. Zusätzlich übte Grünenthal durch den Hinweis auf die abnehmende Finanzkraft des Unternehmens zeitlichen Druck aus²¹. Dabei ist anzumerken, dass sich der frühere Bundespräsident Heinemann bereits seit dem Herbst 1969 aktiv für eine vergleichsweise Regelung einsetzte.

Die vorgenannten Bedingungen konnten in Ihrer Gesamtheit letztlich nur durch die Errichtung einer Stiftung des öffentlichen Rechts Berücksichtigung finden. Es wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, deren Ergebnisse in einer gutachterlichen Zusammenfassung festgehalten wurden²². In der Arbeitsgruppe wurden die Bedingungen von Grünenthal, der damalige Stand der strafrechtlichen und zivilrechtlichen Verfahren, die Erwägungen zum Aufbau eines Fonds sowie die Personengruppe, die entschädigt werden sollte, besprochen. Besprochen wurde auch, nach welchen Kriterien eine angemessene Verteilung der 100 Millionen DM erfolgen kann. Es war zu diesem Zeitpunkt schon erkennbar, dass die avisierten 100 Millionen DM für eine Entschädigung der contergangeschädigten Personen nicht ausreichen würden.

Während der Verhandlungen über die Errichtung einer Stiftung wurde der Wunsch an das Bundesfinanzministerium (BMF) herangetragen, dass der Bund ebenfalls 100 Millionen DM, daraus 50 Millionen DM zweckgebunden für die Sicherstellung der Fürsorgepflicht gegenüber den Geschädigten, in die Stiftung einbringen sollte. In einem Vermerk des federführenden BMJ vom 16. März 1970 werden Summen und Zeitabläufe ihrer Einbringung erörtert. Auf Nachfrage des Ministeriums teilte Grünenthal mit, dass die von Grünenthal angebotenen 100 Millionen DM das Äußerste seien, wenn nicht der wirtschaftliche Zusammenbruch des

¹⁹ Vgl. BTag-Drs. VI/926, S. 6; der federführende Ministerialbeamte Bahlmann erläuterte im Rechtsausschuss des Bundestages, „*dass bei einer Abwicklung der Schadensfälle nach zivilrechtlichen Grundsätzen ein Milliardenbetrag erforderlich wäre*“, vgl. das Protokoll 11. Rechtsausschuss der 6. Wahlperiode, S. 19/11.

²⁰ Auf die obigen Ausführungen zur Art. 14 Abs. 3 GG wird an dieser Stelle noch einmal verwiesen.

²¹ Vgl. Schreiben vom 27.01.1970 von Herrn Staatssekretär von Münchhausen an den Bundespräsidenten: Der Bundespräsident möge sich in der Öffentlichkeit für die angestrebten Lösungen stark machen.

²² Vgl. das entsprechende Dokument (12 Seiten) aus Februar 1970.

Unternehmens herbeigeführt werden sollte. Eine Überprüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Grünenthal sollte ministeriumsseitig initiiert werden²³.

Erst am 16. März 1970 wurden die Eltern über den Gesetzesentwurf zur Errichtung einer Stiftung informiert²⁴. Jedoch bereits im Februar 1970 müssen sich bei den Elternvertretern die Hinweise verdichtete haben, dass Verhandlungen über einen Gesetzesentwurf ohne ihre Beteiligung zwischen Grünenthal und den Ministerien stattfanden. Daraufhin wandte sich der Vorsitzende des Bundesverbands der Eltern Körpergeschädigter Kinder Hubert Linn per Schreiben vom 20. Februar 1970 an den damaligen Chef des Bundeskanzleramts Horst Ehmke mit der Bitte um Information zum Sachstand. Am 6. März 1970 wurden die Elternvertreter im BMJ unter Beisein von Bundesjustizminister Gerhard Jahn empfangen. Unter Vorenthaltung des schriftlichen Gesetzesentwurfes (der zu diesem Zeitpunkt bereits in zweiter überarbeiteter Version vorlag) wurden den Elternvertretern lediglich die Grundzüge erläutert. Aus einem Vermerk zu dem Treffen des BMJ vom 9. März 1970 geht hervor, dass die Eltern hinsichtlich der Vergleichssumme vor vollendete Tatsachen gestellt worden sind. Das bedeutete damals die Reduzierung der veranschlagten 1,5 Milliarden DM auf 100 Millionen DM. Diese Reduzierung akzeptierten die Eltern weder in dieser noch in der folgenden Besprechung vom 16. März 1970. Die Eltern forderten die unabhängige Überprüfung, dass Grünenthal vermeintlich nur 100 Millionen DM leisten kann. Für die Überprüfung bestanden die Eltern auf einen neutralen Gutachter; eine Prüfung durch den Bundesrechnungshof wurde indes kritisch betrachtet.

Die Elternvertreter waren bis dahin in das Verfahren zur Erstellung des Gesetzesentwurf nicht mit einbezogen worden. Überhaupt war die Informationspolitik aus Sicht der Eltern mangelhaft. Der Gesetzesentwurf wurde der Elternvertretung nach vorangegangener erfolgloser Anfragen erstmals am 16. März 1970 ausgehändigt²⁵.

Die ausreichende Information der Elternvertretung war von großer Wichtigkeit, da auch dort entschieden werden musste, ob eine Stiftung gegründet werden sollte. Soweit ausreichend Geld zur Verfügung gestanden hätte, wäre anstelle der Stiftungslösung auch eine Verteilung der Gelder direkt an die Betroffenen, ohne staatliches Eingreifen, in Betracht gekommen. Aus einem Vermerk über die

²³ Vgl. Vermerk des BMJ vom 16. März 1970.

²⁴ Zur Organisation der Eltern wird auf die seit 1963 existierenden Bundes- und Landesverbände hingewiesen; die jeweiligen Vorsitzenden fungierten als Elternvertreter.

²⁵ Vgl. Vermerk vom 10.03.1970 zu einem Telefonat zwischen dem Vorsitzenden des Bundesverbands der Eltern Körpergeschädigter Kinder Hubert Linn und der persönlichen Referentin von Bundesjustizminister Gerhard Jahn, in dem Herr Linn vergeblich zur Überlassung des Gesetzesentwurfs aufforderte.

Besprechung vom 16. März 1970 wird deutlich, dass die Eltern grundsätzlich keine staatliche Lösung wünschten²⁶.

Schließlich wurden auch die Elternvertreter über die geplante strukturelle Organisation der Stiftung informiert. Vorgesehen war nur ein Mitspracherecht im Hinblick auf die Besetzung der medizinischen Kommission. Einbezogen wurde die Elternvertretung auch in die Überlegungen eines Punktesystems zur Schadensberechnung. Ein weiterer großer Diskussionspunkt stellte die Kapitalisierung der Renten dar.

Am 6. April 1970 empfing Ministerialdirigent Diller drei Vertreter von Grünenthal, die über die Vergleichsverhandlungen zwischen Grünenthal und der Elternvertretung berichteten. Bei diesem Gespräch wurde festgehalten, dass Grünenthal eine Überprüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ablehnt. Grünenthal blieb bei der Bedingung, dass ein Rückgriff der Sozialversicherungsträger auf die 100 Millionen DM ausgeschlossen sein muss. Für die Abwicklung des Vergleichs sollten folgende Grundsätze gelten²⁷:

- Geleistet wird lediglich eine Kapitalentschädigung zur freien Verwendung.
- Es sollten 2 Ausschüsse (Bewilligungs- und Zulassungsausschuss) gegründet werden. Im Zulassungsausschuss werde festgelegt, ob das Kind dem Grunde nach unter den Vergleich fällt, ob also ein Dysmelie-Syndrom vorliegt. Hierzu sollten Prof. Lenz und Prof. Weicker angehört werden. Der Bewilligungsausschuss sollte über die Höhe der Entschädigung befinden. Die Schädigung sollte nach Punkten festgesetzt werden; entsprechend der Punktezahl sollte die Verteilung der Gelder erfolgen.

Besonders wichtig ist es hervorzuheben, dass der Vergleich eine Klausel enthalten sollte, wonach eine gesetzliche Regelung dem Vergleich vorgeht, soweit die gesetzliche Regelung die Kinder zumindest nicht schlechter stellt. Die Firma Grünenthal war bereit, auf Sitz und Stimme im Stiftungsrat zu verzichten, wenn dafür eine angemessene Beteiligung der Eltern gewährleistet wurde.

Am 10. März 1970 wurden durch die Herren Dr. Bäuerle und Dr. Burchhardt an das Bundeskanzleramt Überlegungen zur Hilfe für die durch Contergan geschädigten Kinder übermittelt. Diese Überlegungen zeigen, dass man sich bereits frühzeitig Gedanken zur Förderung der Dysmelie-Kinder gemacht hat.

²⁶ Auf Seite 2 des Vermerks zur Besprechung vom 16.03.1970 heißt es: „Die Geschädigten vergleichen sich mit der Firma Grünenthal und verteilen den ausgehandelten Betrag unter sich ohne staatliche Hilfe. Die Stiftung beschränkt sich auf Leistung darüber hinaus aus den Mitteln der übrigen Stifter und sieht außerdem den Abschluss des Forderungsübergangs nach der RVO vor.“

²⁷ Vgl. Vermerk zum Treffen vom 06.04.1970.

Am 10. April 1970 wurde der Vergleich zwischen Grünenthal und den Eltern geschlossen. Das Geld sollte zunächst von dem Treuhändergremium verwaltet werden, das aus den Herren Dörr, Schreiber und Wartensleben bestand. Die Treuhänder hatten dafür einzustehen, dass die in dem Vergleich genannten Bedingungen erfüllt werden.

In einer Besprechung zwischen dem Bundesjustizministerium und Elternvertretern am 14. April 1970 wurde der aktuelle Sachstand mitgeteilt sowie die Übergabe des Gesetzesentwurfs zugesichert. Details sollte sodann besprochen werden, um im Anschluss bis zum Ende der darauf folgenden Woche einen kabinettsfähigen Entwurf vorlegen zu können²⁸.

Daraufhin informierte der Bundesverband der Eltern körpergeschädigter Kinder die Eltern mit Schreiben vom 25. April 1970 über den aktuellen Sachstand der geplanten Gesetzeslösung sowie über das Treuhändergremium. Man baute auf die zusätzlichen finanziellen Hilfen des Bundes und sicherte gegenüber den Eltern eine Abwicklung ausschließlich unter Verwirklichung der Interessen der Geschädigten zu (Fürsorgepflicht). In diesem Rundschreiben wurde auch darauf hingewiesen, dass die Geschädigten auf einen großen Teil ihrer Forderungen verzichteten würden.

Aus dem Schriftverkehr der Ministerien ergibt sich, dass der Entwurf für das Errichtungsgesetz unter maßgeblicher Beteiligung von Grünenthal binnen kürzester Zeit erstellt wurde²⁹. Darin waren von Anfang an die Eckpunkte Zahlung von 100 Millionen DM sowie die Abgeltung aller weiteren Forderungen gegen Grünenthal festgelegt.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen konnte kein Elternteil zur Zustimmung zum Vergleich gezwungen werden. Gemäß der verfassungsrechtlichen Beurteilung des BMJ, kam durch die gemeinsame Bestellung eines Vertreters für eine Vielzahl von Gläubigern ein Verstoß gegen Art. 9 GG in Betracht. Danach darf kein Elternteil gezwungen werden, einem Verein bzw. einer Vereinigung beizutreten. Überdies konnte in der Einsetzung eines gemeinsamen Vertreters gegen den Willen eines Elternteils ein Eingriff in die durch Art. 2 GG garantierte allgemeine Handlungsfreiheit gesehen werden³⁰.

²⁸ Vermerk zur Besprechung vom 14.04.1970.

²⁹ Vgl. zum Gesetzesentwurf Fn. 16.

³⁰ Vgl. hierzu den Vermerk des BMJ, Referat IV A 1, zur Verfassungsmäßigkeit der Bestellung eines gemeinsamen Vertreters für eine Vielzahl von Gläubigern vom 20.02.1970.

Der Bund (BMJ) plante den finanziellen Bedarf der Geschädigten auf der Grundlage einer Erhebung und von Berechnungen, die Rechtsanwalt Schulte-Hillen, der selbst Vater eines contergangeschädigten Kindes war und als Vertreter der Kinder auftrat, eingereicht hatte³¹.

Der Vorsitzende des Bundesverbands der Eltern körpergeschädigter Kinder Hubert Linn wandte sich per Schreiben vom 8. Mai 1970 nochmals mit Änderungsvorschlägen zum Stiftungsgesetz an das BMJ. Er forderte erneut die Möglichkeit der vollen Kapitalisierung der Renten. Ebenso kritisierte er die geplante Zusammensetzung des Stiftungsrats, in dem sich die Elternvertreter in absoluter Minderheit befinden sollten. Er verdeutlichte noch einmal, dass es um Schmerzensgeld der geschädigten Kinder ging und daher die Geschädigten in der Stiftung auch mehr Mitspracherecht benötigen würden. Ansonsten könnte es nicht zur Umsetzung der Stiftungslösung kommen.

Es gab also ein ständiges Bemühen des Bundesverbandes der Eltern körpergeschädigter Kinder sowie der drei Treuhänder, um eine Verbesserung des Gesetzes im Sinne der Geschädigten zu erreichen. Der Vorsitzende des bayerischen Landesverbands Herr Löwenhauser forderte mit Schreiben vom 14. September 1971 u. a. einen weiteren Sitz im Stiftungsrat für die Betroffenen, wobei das Mitglied nicht von der jeweiligen Bundesregierung bestimmt, sondern durch die Betroffenen selbst gewählt werden sollte.

Es kam daraufhin am 21. Oktober 1971 nochmals zu einem Treffen mit den Elternvertretern. Der Elternvertretung ging es insbesondere darum, dass innerhalb der Stiftung das Vermögen zur Entschädigung der Contergankinder als Sondervermögen geführt wird, die Renten der Kinder zur Schaffung von Wohnungseigentum kapitalisiert werden können und die Höhe der Rentenzahlungen dynamisiert wird³².

Das Errichtungsgesetz wurde sodann am 17. Dezember 1971 ausgefertigt. Gemäß § 29 sollte das Gesetz jedoch erst in Kraft treten, wenn die Überlassung der 100 Millionen DM von den Contergankindern an die Stiftung sichergestellt war. Der überwiegende Teil der Eltern stimmte der Einbringung der Grünenthalgelder in die Stiftung zu. Es oblag nun den Treuhändern, in Entsprechung zu § 29 für die vollständige Überlassung der Gelder an Grünenthal Sorge zu tragen.

³¹ Vgl. Vermerk vom 28.04.1970 des BMJ.

³² Vgl. Niederschrift, datiert auf den 25.10.1971, über die Besprechung vom 21.10.1971.

Die Schadens-Richtlinien wurden den Eltern im Entwurf mit Schreiben der Treuhänder vom 29. Februar 1972 übermittelt³³. Sie bildete die Grundlage für die Zustimmung zum Stiftungsgesetz.

Der Treuhänder Dr. Rupert Schreiber hatte zwischenzeitlich versucht, die Eltern darüber aufzuklären, dass das Gesetz für die Eltern letztlich zu viele Nachteile hätte. Vorrangig ging es um die Kapitalisierung. Er befürchte zudem aufgrund entsprechender Verlautbarungen aus Ministeriumskreisen, dass die Satzung und die Schadens-Richtlinien, die Grundlage für die Entscheidung der Eltern waren, später durch völlig neue und den Kindern ungünstigere Bestimmungen ersetzt werden könnten³⁴.

Mit weiteren Schreiben vom 29. Januar 1972 und 21. Februar 1972 forderten die Treuhänder das Ministerium auf, die Satzung sowie die Schadens-Richtlinien der Stiftung herauszugeben.

Auf die Eltern wurde weiterer Druck ausgeübt. Im Hinblick auf diejenigen, die Ihre Zustimmung nicht erteilen wollten, wies Rechtsanwalt Schulte-Hillen darauf hin, dass Querulanten vom Vormundschaftsgericht gezwungen werden könnten einer vernünftigen Entscheidung zum Wohle aller Kinder zuzustimmen³⁵.

Das Gesetz trat am 31. Oktober 1972 in Kraft, nachdem Grünenthal am 25. Oktober 1972 eine Garantie über die Einbringung der zweiten Rate abgegeben hatte³⁶. Im Ergebnis wurden auch diejenigen Geschädigten an der Stiftung beteiligt, die ihre Zustimmung verweigert hatten.

2. Betroffene als „Mitstifter“

Um Schmerzensgeld zu erhalten hatte die geschädigten Kinder letztlich keine andere Wahl, als der Errichtung einer Stiftung zuzustimmen. Die Gefahr, nach jahrelangen – für viele Eltern bereits aus wirtschaftlichen Gründen kaum in Betracht kommenden – Individualprozessen womöglich überhaupt keine Leistungen zu erhalten, war zu groß. Bereits zu diesem Zeitpunkt hatten die Eltern aufgrund der Behinderung ihres Kindes erhebliche Auslagen.

Die Mittel der Stiftung waren begrenzt (u. a. nur 100 Millionen DM aus dem Vergleich mit Grünenthal). Es mussten daher Kriterien zur Bestimmung der

³³ Vgl. das Schreiben vom 29.02.1972, abgedruckt in *Böhm*, Die Entschädigung der Contergan-Kinder, 1973, S. 134 f.

³⁴ Vgl. hierzu *Böhm* in: Die Entschädigung der Contergan-Kinder, 1973, S. 23.

³⁵ Siehe zu dieser Aussage die Niederschrift, datiert auf den 25.10.1971, über die Besprechung vom 21.10.1971.

³⁶ Vgl. die Garantieerklärung der Chemie Grünenthal GmbH vom 25.10.1972.

Leistungen unter Berücksichtigung der individuellen Schädigungen vereinbart werden.

Durch Umsetzung der Stiftungslösung mussten die Eltern auf den überwiegenden Anteil ihrer Ansprüche verzichten. Dies geschah zwar vermeintlich freiwillig durch den Vergleich mit Grünenthal vom 10. April 1970. Bereits jedoch die Gesetzesentwürfe zum Stiftungsgesetz präjudizierten eine Beschränkung der Ersatzansprüche auf insgesamt 100 Millionen DM³⁷. Dieser Vorgang ließ sich verfassungsrechtlich nur durch die Übernahme der Fürsorgepflicht durch den Staat rechtfertigen.

Aus dem vorangestellten Sachverhalt geht hervor, dass Grünenthal die Bedingungen für eine vergleichsweise Regelung selbst schuf und von diesen Bedingungen nicht mehr abgerückt ist. Die zentrale Bedingung, dass kein Geld an die Sozialhilfeträger fließen sollte, hatte die Intervention des Staates und das Ziel einer gesetzlichen Regelung zur Folge. Der Staat wurde schließlich in die Verantwortung genommen und muss nun eigene Haushaltsmittel zur Verfügung stellen. Zumindest finanziell sind die Geschädigten über die Conterganstiftung besser gestellt, als dies bei bloßer Auszahlung aus dem Vergleich mit Grünenthal der Fall gewesen wäre. Allerdings verfügte nun der Staat durch die Errichtung der Stiftung über die Gelder der Geschädigten und war für die Verteilung zuständig. Der Staat war an die Stelle der Treuhänder getreten und hatte damit die Fürsorgepflicht gegenüber den Geschädigten übernommen.

Die Fürsorgepflicht ergibt sich auch aus § 4 des Vergleichs vom 10. April 1970. Danach entschied das Treuhändergremium darüber, welche gemäß dem medizinischen Zulassungsausschuss zu berücksichtigenden Kinder die weiteren Voraussetzungen der Präambel erfüllen und somit anspruchsberechtigt waren. Nach § 2 des Vergleichs wäre dann das Vermögen auf die in der Präambel genannten Kinder verteilt worden, wobei sich die Verteilung nach den Bewertungsmaßstäben der Gerichte im Hinblick auf Schmerzensgeld gerichtet hätte. Für die sachgerechte Verteilung wurde im Rahmen des Stiftungsgesetzes das Punktesystem entwickelt. Der Staat verteilt nun dementsprechend das Geld. Indes dürfte es nach dem Stiftungsgesetz nicht seine Aufgabe sein, eine erneute Überprüfung der Anspruchsvoraussetzung „Conterganschädigung“ vorzunehmen. Einer damals anerkannten geschädigten Person darf ihre Entschädigung in Geld nicht vorenthalten werden. Die Stiftung wurde gegründet, um mit der Verteilung der Gelder die Versorgung der Geschädigten sicherzustellen.

³⁷ Ursprünglich war seitens der Betroffenen ein Schadensersatz und Schmerzensgeld in Höhe von 1,5 Milliarden DM berechnet worden, vgl. BTag-Drs. VI/926, S. 6.

Die Fürsorgepflicht der Stiftung besteht auch darin, dass ausreichend finanzielle Mittel zur Berücksichtigung der sich verändernden Bedürfnisse im Alter zur Verfügung stehen. Ohne einer maßgeblichen Beteiligung der Betroffenen innerhalb der Stiftungsstruktur kann dieser Fürsorgepflicht nicht nachgekommen werden. Die Betroffenen mussten bereits bei der Entstehung des Errichtungsgesetzes darum kämpfen, bei der Ausgestaltung der Verwaltung ihres Vermögens mitwirken zu können.

Die Geschädigten müssen bei Stiftungsfragen, die sie selbst betreffen, **so weitreichend wie möglich** eingebunden werden. Die Treuhänder und der Bundesverband der Eltern körpergeschädigter Kinder mussten immer wieder darauf hinweisen, dass es die Gelder der Geschädigten sind, über die verfügt werden soll und dass in der Folge ein Mitspracherecht besteht. Hätte es weitere Geldgeber (z.B. die Kirchen) gegeben, wäre ein Platz im Stiftungsrat angedacht gewesen. Die Geschädigten hingegen mussten sich stets um einen solchen Sitz bemühen. Im Stiftungsrat bilden sie heute noch die Minderheit. Damit die geschädigten Personen, die heute keine Kinder mehr sind, ihre Interessen selbst vertreten und gestalten können, ist die Mitwirkung der Betroffenen gesetzlich stärker zu verankern. Beispielhaft ist an dieser Stelle z. B. der britische „Thalidomide Trust“ zu nennen, der ein Mitsprachegremium (dem National Advisory Council) vorsieht, das gänzlich aus Leistungsempfängern besteht. Hiermit hat die britische „Stiftung“ das zeitgemäße Konzept der Betroffenenbeteiligung³⁸ bereits umgesetzt. Eine entscheidungserhebliche Mitwirkung trägt zur Effizienzsteigerung sowie zur erhöhten Akzeptanz der Entscheidungen bei. Dadurch konnte in England ein Rechtsfrieden hergestellt werden, der in Deutschland immer wieder auf die Probe gestellt wird.

Die Entstehungsgeschichte zeigt, dass die Betroffenen unmittelbar an der Gründung, Ausgestaltung und Errichtung der Conterganstiftung beteiligt waren. Letztlich war es das Geld der Kinder, das in die Stiftung eingebracht wurde. Selbst wenn aus formaler Sicht eine Mitstifterschaft der Leistungsberechtigten nicht festgeschrieben wurde, so kommt diesen contergangeschädigten Personen doch eine herausragende Stellung zu, die bei der weiteren Aus- und Umgestaltung der Stiftungsstruktur dringend zu berücksichtigen ist.

³⁸ Aktuell häufig diskutiert unter dem Begriff „Patient/Stakeholder Empowerment“.

IV. Stiftungsaufsicht

1. Rechtsaufsicht durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Stiftungen des öffentlichen Rechts unterliegen der Staatsaufsicht. Bei der Staatsaufsicht ist zwischen Rechtsaufsicht und Fachaufsicht zu unterscheiden. Im Rahmen der Rechtsaufsicht wird die Rechtmäßigkeit des Handelns der beaufsichtigten Behörde kontrolliert. Gegenstand der Fachaufsicht ist die Kontrolle von Recht- und Zweckmäßigkeit. Letztere umfasst auch eine Wirtschaftlichkeits- und Erfolgskontrolle. Für Stiftungen des öffentlichen Rechts gilt, dass die Stiftungsaufsicht grundsätzlich eine Rechtsaufsicht ist³⁹. Eine Finanzkontrolle erfolgt durch den Bundesrechnungshof. Aufsichtsbehörde für die Conterganstiftung ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; vgl. § 10 Abs. 1 ContStifG).

a. Gegenstand und Umfang der Rechtsaufsicht

Die Rechtsaufsicht ist die schwächste Form der Staatsaufsicht. Die aufsichtführende Behörde darf daher ausschließlich die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, mithin die Einhaltung aller objektiven Rechtssätze (Europarecht, Verfassungsrecht, formelles Bundesrecht etc.), der stiftungsintern geltenden Rechtssätze (Geschäftsordnungen, Richtlinien und Stiftungssatzung) sowie des im Stiftungsgeschäft zum Ausdruck kommenden Stifterwillens, überprüfen.⁴⁰ Den zuständigen Behörden obliegt es darüber zu wachen, dass die Stiftungsorgane ihren gesetzlichen und satzungsmäßigen Pflichten nachkommen, d. h. den auf dem Stifterwillen basierenden Stiftungszweck fördern und umsetzen. Dabei darf die Beaufsichtigung jedoch nicht in eine inhaltliche Kontrolle oder tatsächliche Lenkung der Stiftungsgeschicke von außen ausarten⁴¹. Die Aufsichtsbehörde hat die gesetzlich zugewiesenen Kompetenzen der Stiftungsorgane zu achten⁴² und darf die Arbeit der Stiftung nicht durch eine zu rigide Aufsicht lähmen. Keinesfalls darf sich die Beaufsichtigung der Stiftung zu einer Fachaufsicht ausweiten, indem durch Einmischung in die Stiftungsarbeit eine Zweckmäßigkeitskontrolle erfolgt⁴³. Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist demnach Rechtskontrolle, nicht Stiftungsarbeit oder -politik. Eine darüberhinausgehende Beaufsichtigung in Richtung Fachaufsicht bedarf einer ausdrücklichen Regelung

³⁹ So auch die Auffassung der Bundesregierung in BT-Drs. 19.12415, S. 16; vgl. auch Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 30 m.w.N.

⁴⁰ Vgl. Müller, in: Die Bundesstiftung, S.195.

⁴¹ Missverständlich insoweit Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 31, wonach die Aufsicht darüber wacht, „dass die Stiftungszwecke soweit wie möglich erfüllt werden“.

⁴² Vgl. Kilian/Müller in: Werner/Saenger/Fischer, Die Stiftung, § 41, Rn. 121.

⁴³ Vgl. entsprechend die Feststellungen in Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 32.

im Errichtungsgesetz selbst, wovon im Fall der Conterganstiftung für behinderte Menschen kein Gebrauch gemacht wurde (vgl. hierzu nur den Wortlaut in § 10 Abs. 1 ContStifG). Daher unterliegt auch die Conterganstiftung ausschließlich der Rechtsaufsicht durch das zuständige BMFSFJ.

b. Keine Fachaufsicht „durch die Hintertür“

Auf staatlicher Seite besteht das Bedürfnis nach Kontrolle und Steuerung der mittelbaren Verwaltungsstelle durch parlamentarisch verantwortliche Instanzen. Gleichwohl dürfen zu diesem Zweck die Grenzen der Rechtsaufsicht nicht überschritten werden. Die Staatsaufsicht hat sich am Stifterwillen zu orientieren⁴⁴. Die Autonomie der Conterganstiftung als Stiftung des öffentlichen Rechts darf nicht in Frage stehen.

Auch im Rahmen einer bloßen Rechtsaufsicht besteht bei der Auswahl der möglichen Aufsichtsmittel ein gewisses Spektrum. Dieses reicht von einem reinen Auskunftsverlangen bis hin zur Abberufung von Vertretungsorganen. Insbesondere repressive Aufsichtsmittel kommen in Betracht.

Jeder Stiftung immanent ist der Grundsatz der Stiftungsautonomie, welcher sich allein am Stifterwillen zu orientieren hat. Vorliegend erscheint die Stiftungsautonomie der Conterganstiftung allerdings auf die Probe gestellt. Denn dem BMFSFJ als die aufsichtsführende Behörde wurden neben den unbestrittenen Kompetenzen im Rahmen der Rechtsaufsicht (§ 10 Abs. 1 ContStifG) im ContStifG sowie in der Stiftungssatzung zahlreiche weitere Rechte eingeräumt, die Raum für eine inhaltliche Kontrolle oder Lenkung der Stiftungsarbeit lassen. Folgende Rechte und erweiterten Befugnisse des BMFSFJ sind zu nennen:

- die Genehmigung der Stiftungssatzung (§ 8 ContStifG);
- die Benennung von Stiftungsratsmitgliedern (§ 6 Abs.1 S. 3 ContStifG);
- die Bestellung der Vorstandsmitglieder (§ 7 Abs. 2 ContStifG);
- das Einvernehmen zur Anstellung von Geschäftsführern durch den Vorstand (§ 7 Abs. 6 ContStifG, § 5 Abs. 3 Satzung);
- die Zustimmung zum Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen der Stiftung und dem BAFzA (§ 8 Abs. 1 Nr. 10 Satzung);

⁴⁴ Vgl. *Kilian/Müller* in: *Werner/Saenger/Fischer, Die Stiftung*, § 41, Rn. 120.

- die Genehmigung des Haushaltsplans und der Jahresabrechnung (§ 10 Abs. 2 ContStifG);
- die Anpassung der Conterganrenten an das Rentenniveau (§ 13 Abs. 2 Satz 4 ContStifG);
- der Erlass der Schadensrichtlinie (§ 13 Abs. 6 ContStifG);
- die Zustimmung zum Vergabeplan des Stiftungsrats (§ 21 ContStifG);
- das Einvernehmen zur Festsetzung der Vergütung der Kommissionsmitglieder (§ 5 Abs. 2 Satzung);
- das jederzeitige Auskunftsrecht und das Recht zur Akteneinsicht gegenüber den Organen der Stiftung (§ 7 Abs. 5 Satzung);
- die Berechtigung des für die Stiftung zuständigen Beamten zur Teilnahme an allen Stiftungsratssitzungen (§ 8 Abs. 9 Satzung);

Auch die Bundesregierung stellt fest, dass sich die Aufsicht des BMFSFJ nicht zu einer Fachaufsicht ausweiten darf, indem eine Zweckmäßigkeitkontrolle durchgeführt wird.⁴⁵ Durch den langen Katalog an Mitwirkungswirkungs- und Einwirkungsmöglichkeiten sowie Genehmigungsvorbehalten wurde allerdings zugunsten des BMFSFJ eine Regelungsdichte geschaffen, die einer fachlichen Beaufsichtigung zumindest gleichkommt. Dies ist, unter Verweis auf die Stiftungsautonomie, grundsätzlich abzulehnen. Auch bei Stiftungen des öffentlichen Rechts darf die Entschlussfreudigkeit und das Selbstverantwortungsdenken der Stiftungsorgane nicht durch eine zu rigide Aufsicht gelähmt und eingeschränkt werden.⁴⁶ Der Conterganstiftung verbleibt, auch gemäß den Schilderungen der im Rahmen der gutachterlichen Tätigkeit der Kanzlei Flick Gocke Schaumburg angehörten Organmitglieder⁴⁷ zum jetzigen Zeitpunkt nur wenig Spielraum für die selbständige Regelung der eigenen personellen und organisatorischen Belange.

Für die hier angestellten Erwägungen fällt insbesondere ins Gewicht, dass der Staat gerade nicht alleiniger Stifter der Conterganstiftung ist, sondern auch die Betroffenen und Leistungsberechtigten selbst als „Mitstifter“ zu behandeln sind (s.o.). Auch aus diesem Grund muss sich das BMFSFJ in der notwendigen Zurückhaltung üben und Einflussnahmen über das gebotene Maß einer

⁴⁵ Vgl. BTag-Drs. 19/12415 S. 14; .

⁴⁶ Vgl. *Kilian/Müller*, in *Werner/Saenger/Fischer*, Die Stiftung, § 41 Rn. 123.

⁴⁷ Vgl. Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 8-14.

ordnungsgemäßen Rechtsaufsicht hinaus vermeiden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Besetzung und Arbeit im Stiftungsrat, des Vorstands, der Geschäftsstelle sowie in Bezug auf das Recht zur Auskunft nach § 7 Abs. 5 der Stiftungssatzung.

(1) Besetzung im Stiftungsrat

Es ist in diesem Zusammenhang insbesondere auf den Umstand hinzuweisen, dass im Stiftungsrat drei der insgesamt fünf Mitglieder im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales durch das BMFSFJ bestimmt werden (§ 6 Abs. 1 Satz 2 ContStifG; im Folgenden: Ministerialbeamte). Die zwei weiteren Mitglieder werden auf Vorschlag der Leistungsberechtigten berufen (§ 6 Abs. 1 Satz 3 ContStifG). Schon im Errichtungsgesetz bestand die Möglichkeit, den Stiftungsrat mit sieben Mitgliedern zu besetzen. Von dieser Option wurde bislang jedoch kein Gebrauch gemacht. Der Stiftungsratsvorsitzende wird gemäß der verbindlichen Vorgabe des § 6 Abs. 2 ContStifG aus dem Kreise der Ministerialbeamten gewählt. Der Stiftungsrat ist beschlussfähig, wenn zu einer Sitzung ordnungsmäßig geladen wurde und wenigstens die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Er entscheidet mit einfacher Mehrheit (§ 6 Abs. 7 Satz 1 ContStifG; § 8 Abs. 5 Satz 2, 3 Stiftungssatzung). Die durch das BMFSFJ berufenen drei Mitglieder stellen somit die Mehrheit im Organ. Entsprechend sind ihnen bei unterstellter Anwesenheit Mehrheitsentscheidungen möglich.

Die Stiftungsratsmitglieder sind den spezifischen Interessen der Stiftung und dem Stiftungszweck verpflichtet. Parallel dazu unterstehen die drei Ministerialbeamten jedoch nach § 62 BBG auch der Dienstaufsicht ihres jeweiligen Dienstherrn, namentlich das BMFSFJ, das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)⁴⁸. Die sich jedenfalls draus ergebende „doppelte Loyalitätspflicht“ der Ministerialbeamten ist mindestens unglücklich. Eine gesetzliche Vorschrift, wie ein möglicher Interessenkonflikt von Seiten der Ministerialbeamten gelöst werden soll, gibt es nicht. Auch aus einer Wertung der relevanten Gesetze ergeben sich keine in der Praxis verwertbaren Anhaltspunkte dafür, mit welcher Reihenfolge oder welchem Maßstab die betreffenden Ministerialbeamten ihre Pflichten gegenüber der Conterganstiftung

⁴⁸ Eine gleichzeitige Weisungsbindung der Ministerialbeamten durch Anwendung von § 65 Abs. 6 BHO (besondere Berücksichtigung der Interessen des Bundes durch die auf Veranlassung des Bundes gewählten und entsandten Mitglieder der Aufsichtsorgane bei Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen) kommt gemessen an den geltenden Verwaltungsvorschriften wohl nicht in Betracht, da eine Anwendung der §§ 65 BHO auf Stiftungen nur dann in Betracht kommt, wenn ihr Gegenstand ein gewerblicher oder sonstiger wirtschaftlicher Betrieb ist, vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO), Nr. 1.1 zu § 65; beides ist bei der Conterganstiftung ersichtlich nicht der Fall.

und ihrem Dienstherrn nachkommen sollen. *Schauhoff/Momberger* kommen zu dem Ergebnis, dass jedenfalls bei öffentlich-rechtlichen Stiftungen kein genereller Vorrang der Stiftungsinteressen bestehe. Vielmehr hätten Staatsvertreter und Abgeordnete in Stiftungsgremien eben letztlich eine doppelte Loyalitätspflicht zu beachten⁴⁹. Einen Ausweg aus dem Konflikt konkretisieren jedoch weder *Schauhoff/Momberger* noch die Bundesregierung in ihrem Bericht vom 14.09.2019⁵⁰. Zwar weisen *Schauhoff/Momberger* darauf hin, das vom Ministerium entsandte Organmitglied hätte bei einer dem ContStifG, der Stiftungssatzung oder den Stiftungsinteressen krass zuwiderlaufenden Weisung seine Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der dienstlichen Anordnung nach § 63 Abs. 2 BBG beim unmittelbaren Vorgesetzten geltend zu machen⁵¹. Ein solches Vorgehen ist – in Ansehung des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung – jedoch eine Selbstverständlichkeit und trägt jedenfalls dann zur Entscheidungsfindung nicht bei, wenn die Ministerialbeamten mit verschiedenen, grundsätzlich gerechtfertigten Interessen von Seiten der Stiftung und des jeweiligen Ministeriums konfrontiert werden. Die Stiftungsautonomie soll sich nicht nur dann durchsetzen können, wenn Weisungen der Ministerien offensichtlich rechtswidrig sind. Eine „doppelte Loyalitätspflicht“⁵² ist mit dem Erfordernis der Selbstverwaltung der Stiftung nur schwer vereinbar.⁵³ Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass der Stiftungsrat als das Organ, welches die generelle Ausrichtung der Stiftungstätigkeit festlegt, die grundsätzliche Unabhängigkeit der Stiftung von externen Einflüssen gewährleisten müsse⁵⁴. Er wertet es als kritisch, wenn durch die Besetzung des Stiftungsrats die Autonomie der Stiftung ausgehöhlt würde⁵⁵. Dabei könne vor allem die Zuweisung der Rechtsaufsicht innerhalb der Bundesministerien problematisch sein, wenn Mitglieder des Stiftungsrats Organisationseinheiten angehören, die die Rechtsaufsicht wahrnehmen sollen⁵⁶. Bei der Conterganstiftung wurde die Rechtsaufsicht innerhalb des BMFSFJ dem Justitiariat übertragen, weshalb zwar keine personelle Identität, zumindest aber eine mittelbare Verknüpfung vorliegt.

Eine ordnungsgemäße und gewissenhafte Arbeit der Ministerialbeamten im Stiftungsrat wird unterstellt. In der vorliegenden Konstellation verbleibt allerdings jedenfalls ein Restrisiko, dass Entscheidungen im Einzelfall nicht auf sachlicher, sondern rein praktischer Erwägungen getroffen werden, wobei in diesem Zusammenhang z.B. zu berücksichtigen ist, dass die aus den Ministerien

⁴⁹ Vgl. Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 35 m.V.a. *Kilian* in: Werner/Saenger, Die Stiftung, Rn. 1065.

⁵⁰ Vgl. BTag-Drs. 19/12415.

⁵¹ Vgl. Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 35.

⁵² Vgl. Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 35.

⁵³ Vgl. *Müller* in: Die Bundesstiftung, S. 178.

⁵⁴ Vgl. Bundesrechnungshof, 2014 Leitsatz 13/04.

⁵⁵ Ebd.

⁵⁶ Ebd.

entsandten Stiftungsratsmitglieder u.U. ihre vollständigen Dienstbezüge über ihre Anstellung im Ministerium erhalten; die Tätigkeit in der Stiftung ist indes ein Ehrenamt.

Vorgenanntes Risiko kann allerdings durch eine erweiterte Besetzung im Stiftungsrat abgemildert werden. Die drei Ministerialbeamten stellen die Mehrheit im Organ. Entsprechend sind ihnen Mehrheitsentscheidungen möglich. Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 5 ContStifG kann das BMFSFJ bis zu zwei weitere Stiftungsratsmitglieder „aus der Wissenschaft“ berufen⁵⁷. In diesem Fall würden die drei Ministerialbeamten ihre Beschlussmehrheit im Stiftungsrat verlieren. Eine Benennung weiterer Stiftungsratsmitglieder erfolgte bisher jedoch nicht. Die Bundesregierung lehnt die – wohlgemerkt gesetzlich ausdrücklich vorgesehene – Erweiterung des Stiftungsrats in der Praxis von fünf auf sieben Mitglieder mit der Begründung ab, dass eine Stimmenmehrheit der Ministeriumsvertreter im Stiftungsrat dann nicht mehr gegeben sei⁵⁸. Die Mittel für die Leistungen der Conterganstiftung würden in voller Höhe aus dem Bundeshalt zur Verfügung gestellt. Der zweckmäßige Einsatz der Haushaltsmittel sei zu gewährleisten und obliege den im Stiftungsrat vertretenen Ressorts.⁵⁹ Allerdings ist die von der Bundesregierung angesprochene Überprüfung der Zweckmäßigkeit des Organhandelns ein typisches Element der Fachaufsicht. Da das BMFSFJ lediglich zur Rechtsaufsicht über die Conterganstiftung berufen ist, verfangen die geäußerten Bedenken der Bundesregierung hinsichtlich der Erweiterung des Stiftungsrats nicht. Als Rechtsaufsicht muss das BMFSFJ gesetzmäßige Zweckmäßigkeitserwägungen des Stiftungsrats hinnehmen. Mithin spricht weiterhin nichts gegen die Umsetzung der in § 6 Abs. 1 Abs. 5 ContStifG vorgesehene Erweiterung des Stiftungsrats auf sieben Mitglieder.

Nach § 8 Abs. 1 Nr. 9 der Stiftungssatzung überprüft der Stiftungsrat die Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Entscheidungen des Vorstands. Er übt mithin die Fachaufsicht über den Stiftungsvorstand aus. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Stiftungsrat besteht die Gefahr, dass das BMFSFJ mittelbar die Fachaufsicht über den Stiftungsvorstand durchführt.

Der Stiftungsvorstand ist bei der Ausführung der Beschlüsse des Stiftungsrats diesem gegenüber weisungsgebunden (§ 9 Abs. 2 Satz 2 der Stiftungssatzung). Wenn nun aber das BMFSFJ die Zweckmäßigkeit der Entscheidungen des Stiftungsrats mit kontrolliert und auf präferierte Beschlüsse hinwirkt, ist in der Folge

⁵⁷ Diese Vorschrift wurde im Rahmen des Zweiten Änderungsgesetzes zum ContStifG (Gesetz vom 25.06.2009, BGBl. I S. 1534) im Jahre 2009 eingeführt.

⁵⁸ Vgl. BTag-Drs. 19/12415, S. 28.

⁵⁹ Vgl. BTag-Drs. 19/12415, S. 28.

auch die mittelbare Weisungserteilung an den Vorstand durch das BMFSFJ denklogisch nicht ausgeschlossen.

(2) Besetzung im Stiftungsvorstand

Die Mitglieder des Stiftungsvorstands werden vom BMFSFJ im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit Zustimmung des Stiftungsrats bestellt (§ 7 Abs. 2 ContStifG). Mit dieser Personalentscheidung obliegt dem BMFSFJ jedenfalls ein Mindestmaß an Einflussnahme im Hinblick auf die spätere Arbeit des Vorstands.

(3) Besetzung und Arbeit der Geschäftsstelle

Die Aufgaben der Geschäftsstelle der Stiftung werden durch das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung, die zwischen dem Vorstand der Conterganstiftung und dem BAFzA geschlossen wurde, erbracht. Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle unterliegen dabei der Dienstaufsicht des BAFzA und sind, vorbehaltlich der geschlossenen Verwaltungsvereinbarung, gegenüber dem BAFzA persönlich, disziplinarisch weisungsgebunden. Das BAFzA ist eine Bundesbehörde, die – neben der Geschäftsstelle der Conterganstiftung – über 60 Aufgaben aus dem Geschäftsberiech des BMFSFJ wahrnimmt. Das BAFzA ist seinerseits vom BMFSFJ weisungsabhängig. Es ist daher denklogisch nicht ausgeschlossen, dass die Geschäftsstelle über den Umweg des BAFzA originäre Weisungen des BMFSFJ erreichen, deren Erteilung nicht zu den Aufgaben als Rechtsaufsicht gehört.

Auch zuletzt war in der Praxis zu beobachten⁶⁰, dass – neben den Stiftungsorganen – insbesondere auch das BMFSFJ unmittelbar Kontakt mit der Geschäftsstelle der Stiftung aufnahm. Als Rechtsaufsicht obliegt dem BMFSFJ eine solche unmittelbare Kontaktaufnahme jedoch nicht, da die Geschäftsstelle allein dem Stiftungsvorstand zugeordnet ist.

(4) Recht zur Auskunft nach § 7 Abs. 5 der Stiftungssatzung

Gemäß § 7 Abs. 5 der Stiftungssatzung steht dem BMFSFJ gegenüber den Organen der Stiftung ein jederzeitiges und anlassloses Recht zur Auskunft und damit einhergehend zur Akteneinsicht zu. Aufsichtsmittel oder sonstige Maßnahmen, die unabhängig von der Beaufsichtigung im Falle von Rechtsverstößen in die Autonomie der Bundesstiftung eingreifen, dürften bereits

⁶⁰ Vgl. Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 62.

dem Grunde nach unzulässig sein. Es ist vielmehr ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Muttergemeinwesen und Stiftung zu fordern. Über das Institut der Rechtsaufsicht kann sich selbstverständlich ein Recht zur Akteneinsichtnahme sowie der Einholung von Stellungnahmen durch die Organe ergeben. Das Akteneinsichtsrecht im Rahmen der Rechtsaufsicht ist jedoch, im Widerspruch zu der aktuellen Regelung nach § 7 Abs. 5 der Stiftungssatzung, an das etwaige Vorliegen eines Rechtsverstößes gebunden. Es stellt daher typischerweise einen nachgelagerter Vorgang dar.

2. Zusammenfassung

Aufsichtsbehörde der Conterganstiftung ist das BMFSFJ, wobei die Stiftungsaufsicht eine Rechtsaufsicht ist. Als schwächste Form der Staatsaufsicht ist die Rechtsaufsicht auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns beschränkt. Die Beaufsichtigung darf nicht in eine inhaltliche Kontrolle oder tatsächliche Lenkung der Stiftungsgeschicke von außen ausarten.

Jeder Stiftung immanent ist der Grundsatz der Stiftungsautonomie, welcher sich allein am Stifterwillen zu orientieren hat. Im Fall der Conterganstiftung sind dem BMFSFJ neben den unbestrittenen Kompetenzen im Rahmen der Rechtsaufsicht allerdings zahlreiche weitere Rechte eingeräumt, die Raum für eine inhaltliche Zweckmäßigkeitkontrolle oder Lenkung der Stiftungsarbeit lassen. Dadurch wird die Autonomie der Conterganstiftung nicht unerheblich in Frage gestellt. Auch aus diesem Grund muss sich das BMFSFJ in der notwendigen Zurückhaltung üben und Einflussnahmen über das gebotene Maß einer ordnungsgemäßen Rechtsaufsicht hinaus vermeiden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Besetzung und Arbeit im Stiftungsrat, des Vorstands, der Geschäftsstelle sowie in Bezug auf das Recht zur Auskunft nach § 7 Abs. 5 der Stiftungssatzung.

Im Stiftungsrat werden drei der insgesamt fünf Mitglieder im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales durch das BMFSFJ bestimmt. Diese Ministerialbeamten bekleiden dieses Amt ehrenamtlich und unterliegen der Dienstaufsicht ihres jeweiligen Ministeriums. Gleichzeitig sind sie als Stiftungsratsmitglieder den spezifischen Interessen der Stiftung und dem Stiftungszweck verpflichtet. Die daraus resultierende „doppelte Loyalitätspflicht“ zwingt die Ministerialbeamten in eine „Pattsituation“, wobei die Gefahr besteht, dass diese im Zweifel gemäß der Interessen des Dienstherrn (das BMFSFJ, das BMF und das BMAS) aufgelöst wird. Durch die im ContStifG vorgesehene Erweiterung des Stiftungsrats durch zwei Mitglieder „aus der Wissenschaft“ könnte dem vorgenannten Interessenkonflikt entgegengewirkt werden. Gegen die Erweiterung auf sieben Mitglieder sprechen jedenfalls nicht die Bedenken der Bundesregierung, dass sich in diesem Fall der Einfluss des

BMFSFJ auf die Zweckmäßigkeit der Entscheidungen im Stiftungsrat verringert. Denn als Rechtsaufsicht muss das BMFSFJ gesetzmäßige Zweckmäßigkeitserwägungen des Stiftungsrats grundsätzlich hinnehmen.

Durch die Benennung der Vorstandsmitglieder durch das BMFSFJ obliegt dem BMFSFJ jedenfalls ein Mindestmaß an Einflussnahme im Hinblick auf die spätere Arbeit des Vorstands.

Die Aufgabe der Geschäftsstelle wird auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung durch das BAFzA wahrgenommen. Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle unterliegen dabei der Dienstaufsicht des BAFzA und sind gegenüber dem BAFzA persönlich weisungsgebunden. Da das BAFzA vom BMFSFJ weisungsabhängig ist, ist es denklogisch nicht ausgeschlossen, dass die Geschäftsstelle über den Umweg des BAFzA originäre Weisungen des BMFSFJ erreichen, deren Erteilung nicht zu den Aufgaben als Rechtsaufsicht gehört. Weiter verbietet sich dem BMFSFJ eine unmittelbare Kontaktaufnahme mit der Geschäftsstelle, da die Geschäftsstelle allein dem Stiftungsvorstand zugeordnet ist.

Das dem BMFSFJ nach § 7 Abs. 5 der Stiftungssatzung zustehende Recht zur jederzeitigen und anlasslosen Auskunft dürfte als Aufsichtsmittel, das unabhängig von der Beaufsichtigung im Rahmen der Rechtsaufsicht im Falle von Rechtsverstößen in die Autonomie der Conterganstiftung eingreift, bereits dem Grunde nach unzulässig sein.

Das umfangreiche Kontrollwesen durch das Ministerium stellt einen intensiven Eingriff in die Stiftungsautonomie dar. So zählt die Conterganstiftung zwar einerseits zur mittelbaren Staatsverwaltung, weshalb ihr ein behördenähnlicher Status zukommt, andererseits steht sie in einem Spannungsverhältnis des Staates zur Gesellschaft und benötigt deshalb eine gewisse Eigen- und Selbständigkeit. Diese wird aufgrund der weitgehenden Einflussmöglichkeiten des BMFSFJ deutlich verkürzt, was unmittelbar zu einer Lähmung der Stiftungsorgane und einer damit einhergehenden Zurückhaltung der Organe bei der Übernahme von eigener Verantwortung führt⁶¹. Zur Vermeidung einer „Fachaufsicht durch die Hintertür“ hat eine überzogene Mehrfachkontrolle zu unterbleiben.

⁶¹ Mit diesem Ergebnis auch *Schindler* in: Rechtsgutachten über das Verfahren der Gewährung von Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe an Leistungsberechtigte nach dem Conterganstiftungsgesetz, S. 204.

V. Stiftungsorgane

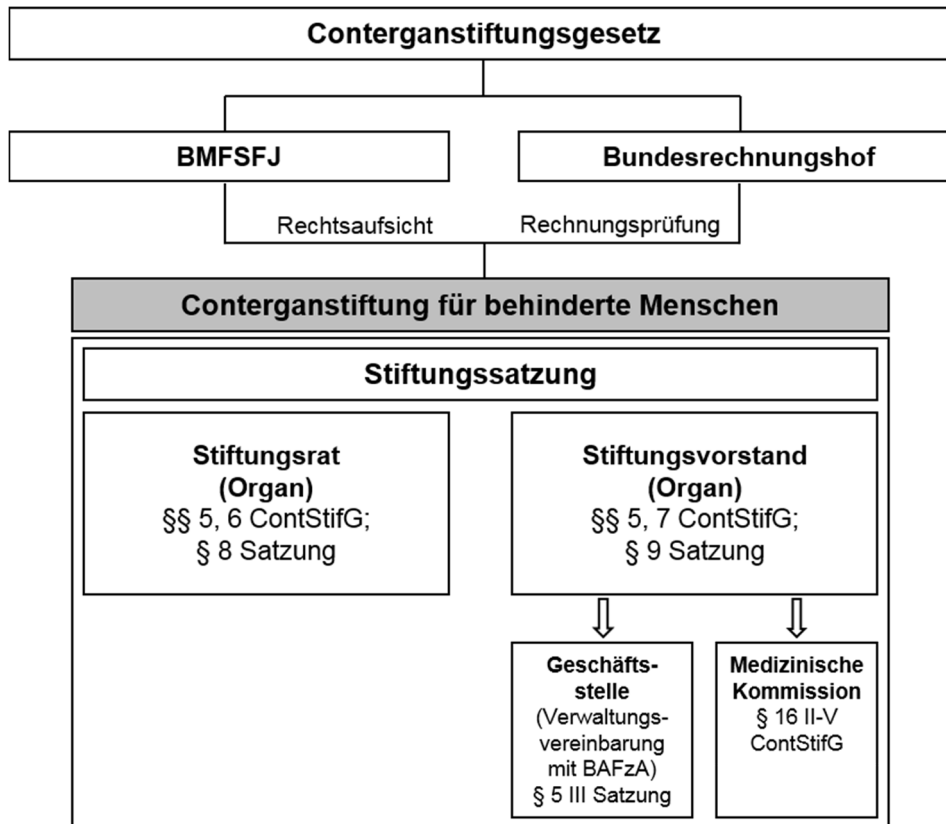
Verbindliche gesetzliche Vorgaben zur Struktur einer öffentlich-rechtlichen Stiftungen kennt das Gesetz nicht. Es besteht daher grundsätzlich eine Wahlfreiheit hinsichtlich der Stiftungsorgane und deren Aufgabenwahrnehmung⁶². Im Errichtungsgesetz, in der Stiftungssatzung, in den Geschäftsordnungen der Organe sowie in Richtlinien können spezifische Regelungen getroffen werden. Jedenfalls erforderlich ist ein Leitungsorgan, das die Geschäftsführung übernimmt oder delegiert. Gleichermaßen kaum entbehrlich ist ein Organ, das die Aufsicht über die Geschäftsführung innehat und die Grundsatzentscheidungen der Stiftung trifft⁶³.

Organe der Conterganstiftung sind nach § 5 Abs. 1 ContStifG der Stiftungsrat und der Stiftungsvorstand. Sowohl die Geschäftsstelle (§ 5 Abs. 3 Satz 1 Stiftungssatzung) als auch die medizinische Kommission (§ 16 Abs. 2, 3, 4, 5 ContStifG) sind dem Stiftungsvorstand untergeordnet und deshalb keine eigenständigen Organe der Stiftung. Zur Unterstützung bei der Erfüllung seiner Aufgaben kann der Stiftungsvorstand bis zu zwei hauptamtliche Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer anstellen (§ 7 Abs. 6 ContStifG; § 5 Abs. 3 Satz 2 Stiftungssatzung). Von dieser Möglichkeit wurde bis heute kein Gebrauch gemacht.

⁶² Siehe hierzu bereits unter I:

⁶³ Vgl. *Kilian/Müller*, in: *Werner/Saenger/Fischer, Die Stiftung*, § 41, Rn 81.

Abb. 1: Die Conterganstiftung und ihre Organe



Quelle: Eigene Darstellung

Die zweckgerichtete Zusammenarbeit von Stiftungsvorstand, Stiftungsrat, der Geschäftsstelle sowie der medizinischen Kommission ist herausfordernd. Absolut zu vermeiden ist eine Verantwortungsdiffusion im „Dreieck“ zwischen Stiftungsrat, Stiftungsvorstand, Geschäftsstelle, Rechtsaufsicht und Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA). Entscheidend sind eine klare Verteilung der Kompetenzen zwischen den Gremien sowie die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben. Unklarheiten und Defizite wirken sich unmittelbar zulasten der Leistungsberechtigten aus. Nachfolgend werden Besetzung und Aufgaben von Stiftungsvorstand (siehe unter Punkt 1) und Stiftungsrat (siehe unter Punkt 2) betrachtet. Die Begutachtung der Stiftungsorgane schließt mit einer Stellungnahme zu den jüngst reformierten Informationsrechten der Organmitglieder nach § 7 Abs. 6 der Stiftungssatzung (siehe unter Punkt 3).

1. Stiftungsvorstand

Im folgenden Abschnitt werden die Kompetenzbereiche des Stiftungsvorstands begutachtet. Nach einer Darstellung der Besetzung sowie der gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufgaben (siehe unter Punkten a. und b.) steht die Arbeit der beim Stiftungsvorstand eingerichteten Geschäftsstelle und medizinischen Kommission im Fokus der Betrachtung (siehe unter Punkten c. und d.). Einen weiteren Schwerpunkt bildet das Verfahren zur Entscheidung über einen Widerspruch gegen Bescheide an die Leistungsberechtigten, die vom Stiftungsvorstand nach § 16 Abs. 6 ContStifG erlassen werden (siehe unter Punkt e.). Die Begutachtung zum Stiftungsvorstand schließt mit Ausführungen zur Notwendigkeit der Anstellung einer hauptamtlichen Geschäftsführung (siehe unter Punkt f.).

a. Besetzung

Ausgehend von § 7 Abs. 1 Satz 1 ContStifG setzt sich der Stiftungsvorstand aus einem Vorsitzenden und höchstens zwei weiteren Mitgliedern zusammen. Dabei muss ein Mitglied selbst leistungsberechtigt im Sinne von § 12 ContStifG sein. Die Mitglieder des Sitzungsvorstands sind ehrenamtlich tätig und werden vom BMFSFJ im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit Zustimmung des Stiftungsrats bestellt.

Zum aktuellen Zeitpunkt ist der Stiftungsvorstand nur mit zwei Personen besetzt. Die Vorstandstätigkeit ist ein Ehrenamt. In Anbetracht der umfangreichen Vorstandsarbeit, die weit über das normale Maß einer ehrenamtlichen Tätigkeit hinausgeht, und deren Bedeutung für die Leistungsberechtigten, ist die Benennung eines dritten Vorstandsmitglieds geboten. Auf den Umstand, dass der Stiftungsvorstand als Kollegialorgan einer Mehrheitsentscheidung bedarf, woraus zur Vermeidung von Stimmgleichheit zwingend auch in der Praxis eine Besetzung mit mindestens drei Mitgliedern folgen sollte, wird hingewiesen. Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass der Stiftungsvorstand in der Praxis mit drei Personen besetzt sein sollte, weist jedoch, wegen der umfangreichen Aufgaben eines Vorstandsmitglieds, auf die erheblichen Schwierigkeiten bei der Gewinnung eines weiteren ehrenamtlichen Mitglieds hin⁶⁴. Die genannten Schwierigkeiten dürften nicht von der Hand zu weisen sein, allerdings dürfen solche Erwägungen keinesfalls die Debatte beenden. Vielmehr sind die Bemühungen seitens der Conterganstiftung zu intensivieren. Die Einsetzung eines hauptamtlichen Vorstandsmitglieds, welche allerdings eine Änderung des

⁶⁴ Vgl. BTag-Drs. 19/12415, S. 29.

ContStifG zur Voraussetzung hätte, scheint indes nicht erforderlich. Stattdessen kommt zur Bewältigung der Vorstandsaufgaben die nach § 7 Abs. 6 ContStifG vorgesehene Anstellung von bis zu zwei hauptamtlichen Geschäftsführern oder Geschäftsführerinnen in Betracht⁶⁵.

b. Aufgaben

Die Aufgaben des Stiftungsvorstands sind in §§ 7, 16 ContStifG sowie in §§ 5, 9 der Stiftungssatzung niedergelegt. Im Wesentlichen führt der Stiftungsvorstand die Geschäfte der Stiftung in eigener Verantwortung, wobei zu den Geschäften insbesondere die Vergabe der Stiftungsmittel und die Überwachung ihrer zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung durch die Conterganstiftung gehören (§ 7 Abs. 5 ContStifG). Der Vorstand führt die Beschlüsse des Stiftungsrats aus und ist dabei an die Weisungen des Stiftungsrats gebunden (§ 7 Abs. 5 Satz 1 ContStifG, § 9 Abs. 2 Satz 2 Stiftungssatzung).

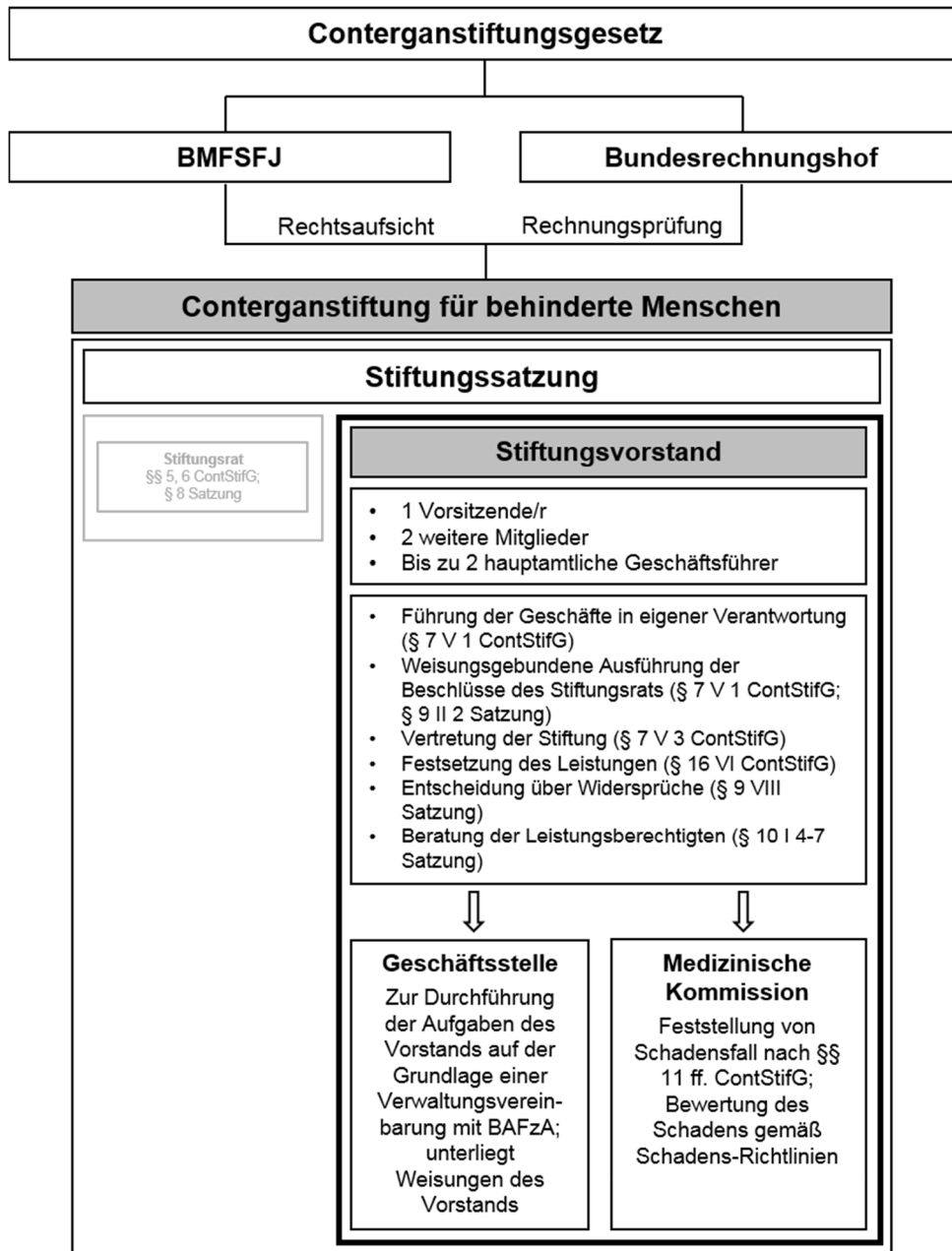
Im Hinblick auf die Gewährung von Leistungen nach dem ContStifG setzt der Stiftungsvorstand die Leistungen nach Maßgabe der Schadensrichtlinien im Sinne des § 13 Abs. 6 ContStifG durch schriftlichen Verwaltungsakt fest (§ 16 Abs. 6 ContStifG, § 9 Abs. 8 Stiftungssatzung). Gleichzeitig entscheidet er über gegen Leistungsbescheide erhobene Widersprüche (§ 9 Abs. 8 Stiftungssatzung). Um fundierte Leistungsbescheide erlassen zu können, ist beim Stiftungsvorstand eine Kommission eingerichtet, die darüber entscheidet, ob ein Schadensfall im Sinne des ContStifG vorliegt. Zur Durchführung seiner Aufgaben unterhält der Stiftungsvorstand eine Geschäftsstelle (§ 5 Abs. 3 S. 1 Stiftungssatzung). Der Stiftungsvorstand gibt sich und der Kommission jeweils eine Geschäftsordnung, die der Genehmigung des Stiftungsrats bedürfen (§ 9 Abs. 5 Stiftungssatzung).

Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 4-7 der Stiftungssatzung hat der Stiftungsvorstand die Betroffenen in Ansehung ihrer Ansprüche nach dem ContStifG zu beraten. Dies beinhaltet auch die Beratung zu den Möglichkeiten der adäquaten Verwendung der jährlichen Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe sowie Informationen, inwieweit die Kosten für einen individuellen spezifischen Bedarf bereits durch andere Kostenträger gedeckt sind. Indes sieht die Satzung keine Rechtsberatung im Einzelfall vor⁶⁶.

⁶⁵ Siehe hierzu unter Punkt f.

⁶⁶ Zur Beratungsfunktion der Conterganstiftung siehe unter Punkt VIII.

Abb. 2: Der Stiftungsvorstand



Quelle: Eigene Darstellung

c. Geschäftsstelle

Gemäß § 5 Abs. 3 der Stiftungssatzung unterhält der Stiftungsvorstand mit dem Ziel seiner arbeitlichen Entlastung zur Durchführung seiner Aufgaben eine Geschäftsstelle.

(1) Besetzung

Die Aufgaben der Geschäftsstelle werden durch das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung, die zwischen dem Vorstand der Conterganstiftung und dem BAFzA geschlossen wurde, erbracht. Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle sind nicht gar eigene Angestellte der Conterganstiftung, sondern Beschäftigte des BAFzA, die für die Geschäftsstelle als Personal zur Verfügung gestellt werden. Die Auswahlkompetenz hinsichtlich des eingesetzten Personals obliegt nicht der Conterganstiftung, sondern dem BAFzA.

(2) Ausschließliche Weisungsbefugnis des Stiftungsvorstands

Die Geschäftsstelle ist gemäß der Stiftungssatzung alleine dem Stiftungsvorstand zugeordnet⁶⁷. In Entsprechung dazu obliegt dem Stiftungsvorstand gegenüber den Mitarbeitern der Geschäftsstelle das alleinige fachliche Weisungsrecht⁶⁸. Gleichzeitig unterliegen die Mitarbeiter der Geschäftsstelle der Dienstaufsicht des BAFzA und sind grundsätzlich gegenüber dem BAFzA persönlich, disziplinarisch weisungsgebunden. Neben vorgenannter Aufspaltung von fachlichem und disziplinarischem Weisungsrecht gesellt sich das BMFSFJ, welches in der Praxis von den Mitarbeitern der Geschäftsstelle mit rechtlich relevanten Fragestellungen kontaktiert wurde, die seitens des BMFSFJ auch gegenüber den Mitarbeitern der Geschäftsstelle beantwortet wurden⁶⁹. Gleichmaßen wurden Nachrichten des BMFSFJ, die sich an den Stiftungsvorstand richteten, an die Mitarbeiter der Geschäftsstelle gerichtet.

Das fachliche Weisungsrecht des Stiftungsvorstands wird weder seitens des BAFzA noch seitens des BMFSFJ in Frage gestellt. Entscheidend ist jedoch, dass es in der Praxis nicht dazu kommt, dass der Stiftungsvorstand aufgrund der Aufspaltung des fachlichen und disziplinarischen Weisungsrechts sowie eines offensichtlich stattfindenden Direktkontakts zwischen der Geschäftsstelle und dem BMFSFJ, sei es bewusst oder unbewusst, seiner nach § 5 Abs. 3 der Stiftungssatzung obliegenden Aufgabe beschnitten wird.

Letztlich wird es den Mitarbeitern der Geschäftsstelle selbst kaum gelingen können, die verschiedenen Kompetenzbereiche des Stiftungsvorstands, des

⁶⁷ Vgl. den Wortlaut von § 5 Abs. 3 Stiftungssatzung: „...zur Durchführung seiner Aufgaben...“.

⁶⁸ So auch Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 47, m.V.a. § 6 der Verwaltungsvereinbarung.

⁶⁹ Siehe mit dieser Beobachtung aus der Praxis *Schindler* in: Rechtsgutachten über das Verfahren der Gewährung von Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe an Leistungsberechtigte nach dem Conterganstiftungsgesetz, S. 173.

BAFzA sowie des BMFSFJ sauber voneinander abzugrenzen⁷⁰. Zur Vermeidung von Irritationen bei den Mitarbeitern der Geschäftsstelle sowie zur Absicherung der satzungsmäßigen Tätigkeit der Geschäftsstelle sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Der Stiftungsvorstand sollte im Rahmen seiner fachlichen Weisungsbefugnis gegenüber der Geschäftsstelle klar und eindeutig die gewünschte Verhaltensweise festlegen und kommunizieren. Hierzu zählt insbesondere die Anweisung, inwieweit den Mitarbeitern der Geschäftsstelle ohne vorherige Einbindung des Vorstands die eigenständige Kontaktaufnahme und Kommunikation mit anderen Behörden, wie im Besonderen dem BMFSFJ als Rechtsaufsicht, gestattet sein sollen. Zur Klarstellung ist die Satzung entsprechend zu präzisieren⁷¹.
- Zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem fachlichen und disziplinarischen Weisungsrecht sollte ein direktes Anstellungsverhältnis der Mitarbeiter der Geschäftsstelle bei der Conterganstiftung selbst per externer Ausschreibung erwogen werden. Die Beteiligung des BAFzA zur Besetzung der Geschäftsstelle erscheint insoweit weder zweckdienlich noch erforderlich. Eine bloße Konkretisierung der zwischen der Conterganstiftung und dem BAFzA geschlossenen Verwaltungsvereinbarung⁷² dürfte sich in der Praxis als untauglich erweisen, da aus Sicht der Mitarbeiter der Geschäftsstelle rein faktisch gesehen das Anstellungsverhältnis beim BAFzA als Dienstherr dominiert und schriftliche Bekenntnisse, soweit sie denn den Mitarbeitern der Geschäftsstelle überhaupt bekannt sind, sich in der Praxis nicht behaupten werden.
- Das BMFSFJ sollte unter Beachtung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung die unstreitige Kompetenzzuteilung an den Stiftungsvorstand beachten und eine unmittelbare Kontaktaufnahme mit der Geschäftsstelle unterlassen. Insoweit hat sich das BMFSFJ auf seine Aufgabe als Rechtsaufsicht zu beschränken⁷³. Anders als *Schauhoff/Momberger* es erwägen⁷⁴, hilft im Falle einer unmittelbaren Kontaktaufnahme mit der Geschäftsstelle auch eine entsprechende

⁷⁰ Nach *Schindler* führt die Zuweisung des fachlichen und disziplinarischen Weisungsrechts an unterschiedliche Stelle zu „matrixähnlichen Teilchenstrukturen“ und Kompetenzabgrenzungsproblemen, vgl. Rechtsgutachten über das Verfahren der Gewährung von Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe an Leistungsberechtigte nach dem Conterganstiftungsgesetz, S. 178.

⁷¹ Siehe hierzu unter Punkt g.

⁷² Siehe mit dieser Anregung die Bundesregierung in BTag-Drs. 19/12415, S. 30.

⁷³ Siehe hierzu unter Punkt A.IV.1.b.(3).

⁷⁴ Vgl. Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 48.

Information an den Stiftungsvorstand dem Kompetenzkonflikt nicht ab. Geschäftsstelle und die Mitglieder des Stiftungsvorstands sind örtlich getrennt. Die Vorstandsmitglieder sind ehrenamtlich tätig und haben aus diesem Grunde womöglich verlängerte Reaktionszeiten. Eine Erstabstimmung zwischen dem Personal der Geschäftsstelle und den Vorstandsmitgliedern ist daher nicht immer sofort möglich. Bis dahin kann nicht in Gänze ausgeschlossen werden, dass ein Mitarbeiter der Geschäftsstelle ohne Rücksprache mit dem Vorstand eigenständig tätig wird. Eine Kontaktaufnahme mit dem Stiftungsvorstand hat daher stets unmittelbar über den selbigen zu erfolgen. Die Vorstandsmitglieder können dann selbst entscheiden, ob sie persönlich antworten oder die Beantwortung an die Geschäftsstelle delegieren. Zur Klarstellung ist die Satzung entsprechend zu präzisieren⁷⁵.

(3) Qualifikation der Mitarbeiter

Es bedarf kaum einer Erwähnung, dass die Mitarbeit in der Geschäftsstelle eine personelle Qualifikation erfordert, die den spezifischen Anforderungen gerecht wird. In erster Linie muss die Qualifikation ausreichend sein, dass die Leistungsberechtigten contergangeschädigten Personen Zugang zu den Leistungen nach § 13 ContStifG erhalten. In Ansehung dieser Ansprüche hat der Stiftungsvorstand gemäß der Stiftungssatzung eine Beratungsaufgabe, die insbesondere auch eine Beratung zu den Möglichkeiten der adäquaten Verwendung der jährlichen Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe sowie zu der Frage umfasst, inwieweit die Kosten für einen individuellen spezifischen Bedarf bereits durch andere Kostenträger gedeckt sind (§ 10 Abs. 1 Satz 4-6 Stiftungssatzung). Die fachliche Qualifikation muss auch sicherstellen, dass in der Praxis registrierte Direktanfragen der Geschäftsstelle an das BMFSFJ⁷⁶ gar nicht erst erforderlich werden.

Die ausreichende Qualifikation der Geschäftsstelle war zuletzt ausführlich im Zusammenhang mit der Bewilligung von Mitteln zur Deckung spezifischer Bedarfe diskutiert worden⁷⁷. Die aktuelle Praxis zeigt, dass eine ausreichende fachliche Qualifikation weiterhin von zentraler Bedeutung ist, wenn es z. B. um eine über § 10 Abs. 1 Satz 4-6 der Stiftungssatzung hinausgehende Beratungsfunktion der Conterganstiftung geht⁷⁸. An dieser Stelle wirkt es sich erneut nachteilig aus, dass die Personalverantwortung beim BAFzA liegt. Weder kann die Conterganstiftung

⁷⁵ Siehe hierzu unter Punkt f.

⁷⁶ Siehe hierzu oben unter Punkt C.V.1.c.(2).

⁷⁷ Vgl. hierzu *Schindler* in: Rechtsgutachten über das Verfahren der Gewährung von Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe an Leistungsberechtigte nach dem Conterganstiftungsgesetz, S. 163 ff.

⁷⁸ Siehe ausführlicher zur Beratungsfunktion der Conterganstiftung unter Punkt VIII.

ihr qualifiziertes Personal für die Geschäftsstelle selbst auswählen, noch liegt es in ihrer Hand, wie lange das gefundene und eingearbeitete Personal bei der Stiftung verbleibt. Auf diese Weise kann der Geschäftsstelle fachliches Wissen abhanden kommen. Über die Bewilligung etwaig notwendiger spezifischer Fortbildungen des Personals entscheidet das BAFzA als Dienstherr. Letztlich ist unklar, ob die Verantwortung für die ausreichende Qualifikation der Geschäftsstelle im Verantwortungsbereich der Conterganstiftung oder des BAFzA liegt. Vorgenannte Problemstellung könnte erneut durch ein direktes Anstellungsverhältnis der Mitarbeiter der Geschäftsstelle bei der Conterganstiftung selbst aufgelöst werden. Die sich dadurch einstellende Kontinuität ist die Grundlage für eine fundierte und nachhaltige fachliche Kompetenz. Die Verantwortlichkeit für eine ausreichende fachliche Qualifikation in Richtung Conterganstiftung wäre geklärt.

d. Medizinische Kommission

Die medizinische Kommission ist kein Organ der Stiftung. Sie ist gemäß dem Wortlaut von § 16 Abs. 2 ContStifG, wie die Geschäftsstelle⁷⁹, beim Stiftungsvorstand eingerichtet. Sie setzt sich aus mindestens fünf Sachverständigen unterschiedlicher medizinischer Fachbereiche, die vom Stiftungsvorstand bestellt werden, zusammen. Der Vorsitzende der Kommission muss die Befähigung zum Richteramt haben (§ 16 Abs. 3, 4 ContStifG). Die Namen der Kommissionsmitglieder werden grundsätzlich nicht bekannt gegeben.

Gemäß § 16 Abs. 2 ContStifG entscheidet die medizinische Kommission darüber, ob ein Schadensfall nach den §§ 11 ff. ContStifG vorliegt und bewertet den Schaden nach Maßgabe der Richtlinien im Sinne des § 13 Abs. 6 ContStifG. In Zweifelsfällen hat die Kommission vor ihrer Entscheidung zu der Frage, ob eine Fehlbildung vorliegt, eine gutachterliche Stellungnahme einzuholen (§ 16 Abs. 5 ContStifG). Das Votum der medizinischen Kommission dient dem Stiftungsvorstand als Grundlage für die Festsetzung der nach §§ 11 ff. ContStifG zu gewährenden Leistungen.

Weitestgehend intransparent gestalten sich die kommissionsinternen Verfahrensabläufe. So ist aus Sicht der Leistungsberechtigten nicht bekannt, in welcher Art und Weise und von wie vielen Kommissionsmitgliedern eine Begutachtung des jeweiligen Leistungsantrags erfolgt. Zur Begutachtung liegt vor die Geschäftsordnung der medizinischen Kommission vom 8. Juni 2004. Unter Punkt 2 „Organisation“ findet sich lediglich der pauschale Hinweis, dass die

⁷⁹ In Entsprechung der Ausführungen zur Geschäftsstelle verbietet sich auch gegenüber der medizinische Kommission eine Einflussnahme durch den Stiftungsrat oder sonstige behördliche Einrichtungen.

kommissionsinternen Verfahrensabläufe dem oder der Vorsitzenden der Kommission obliegen. Eine solche ausdrückliche Nichtregelung ist aus Sicht der contergangeschädigten Personen, für die die Leistungen nach dem ContStifG lebensnotwendig sind, nicht akzeptabel. Insoweit ist die vorliegende Geschäftsordnung vom 8. Juni 2004 dringend zu überarbeiten.

Soweit die Identitäten der Kommissionsmitglieder aus verschiedenen Gründen⁸⁰ nicht preisgegeben werden sollen, käme zumindest eine anonymisierte Aufstellung der besonderen Qualifikationen und Fachkenntnisse der Kommissionsmitglieder in Betracht.

e. Widerspruchsverfahren

Die nach dem ContStifG leistungsberechtigten Personen können gegen einen Leistungsbescheid, der nach § 16 Abs. 6 ContStifG durch den Stiftungsvorstand erlassen wird, Widerspruch einlegen. Widerspruchsbehörde ist nach § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 VwGO grundsätzlich die Conterganstiftung als Selbstverwaltungskörperschaft. Entsprechend regelt die Stiftungssatzung, dass der Stiftungsvorstand über eventuell erhobene Widersprüche gegen Festsetzungen von Leistungen gemäß § 16 Abs. 6 ContStifG entscheidet. Weitere Regelungen zum Ablauf des Widerspruchsverfahrens wurden im ContStifG nicht getroffen, so dass die allgemeinen Regelungen des Verwaltungsrechts Anwendung finden. In der Praxis scheint im Falle eines Widerspruchs die erneute Vorlage der Akte bei der medizinischen Kommission die Regel zu sein. Es soll dann, sofern dies möglich ist, die Begutachtung durch eine andere Gutachterin oder einen anderen Gutachter der Kommission als im Ausgangsverfahren erfolgen⁸¹. Dem ContStifG oder der Stiftungssatzung ist diese Vorgehensweise indes nicht zu entnehmen.

Sinn und Zweck des Widerspruchsverfahrens liegen in der Wahrung der Grundsätze der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung, dem Rechtsschutz des Bürgers durch Eröffnung einer nochmaligen Überprüfung von Entscheidungen der Behörden im Bereich der Verwaltung selbst sowie in der Entlastung der Gerichte.⁸² Bei einer erneuten Überprüfung soll sich die Verwaltung nicht auf die Einwände des Beschiedenen beschränken, da in diesem Falle keine vollumfängliche Kontrolle des Ausgangsbescheids erfolgt. Diesen Zielen und Anforderungen wird das Widerspruchsverfahren, wie es für Leistungsbescheide des Stiftungsvorstands nach den Vorgaben des ContStifG und der Stiftungssatzung vorgesehen ist, jedoch nicht gerecht. Über den

⁸⁰ Siehe zu den Gründen in BTag-Drs. 19/12415, S. 30.

⁸¹ Vgl. mit dieser Schilderung die Bundesregierung in BTag-Drs. 19/12415, S. 30.

⁸² Vgl. Kopp/Schenke, VwGO, Vorb § 68, Rn 1.

Ausgangsbescheid sowie über den Widerspruchsbescheid entscheidet der Stiftungsvorstand durch seine Mitglieder. Insoweit herrscht Personenidentität. Für beide Bescheide bildet eine Stellungnahme der medizinischen Kommission die Grundlage. Die Effizienz des Widerspruchsverfahrens wird dadurch eingeschränkt. Dies führt in der Praxis zu einer erheblichen Anzahl von Klageverfahren. Abhilfe würde die Bildung eines Widerspruchsausschusses schaffen. Ergänzend wäre im Widerspruchsverfahren, neben der Begutachtung durch die medizinische Kommission, eine weitere gutachterliche Stellungnahme eines externen Gutachters als Zweitmeinung einzuholen.

(1) Bildung eines Widerspruchsausschusses

Soweit Einwendungen gegen einen Verwaltungsakt durch die Ausgangsbehörde selbst und überdies innerhalb dieser Behörde von demselben Sachbearbeiter geprüft werden, fällt die mit dem Widerspruchsverfahren bezweckte Selbstkontrolle deutlich zurückhaltender aus als bei der Prüfung durch eine zweite Kontrollinstanz ohne Personenidentität des Verfassers des Ausgangsbescheids⁸³. Letztlich auch zur Entlastung des Vorstands sollte daher für die Entscheidung im Widerspruchsverfahren ein Widerspruchsausschuss eingerichtet werden.

In rechtlicher Hinsicht begegnet die Einrichtung eines solchen Gremiums keinen Bedenken. Zuständigkeiten von Beiräten oder Ausschüsse für den Erlass von Widerspruchsbescheiden sind in § 73 Abs. 2 VwGO ausdrücklich vorgesehen und gängige Verwaltungspraxis⁸⁴. Insbesondere existiert für die öffentlich-rechtliche Stiftung kein numerus clauses, so dass der Gesetzgeber frei darin ist, die Organe und sonstigen Gremien einer Stiftung insbesondere unter Beachtung ihrer Zweckmäßigkeit zu gestalten.

Der Widerspruchsausschuss sollte aus drei Mitgliedern bestehen. Der oder die Vorsitzende des Widerspruchsausschusses muss die Befähigung zum Richteramt haben; im Übrigen setzt sich der Widerspruchsausschuss aus einem medizinischen Sachverständigen und einem weiteren Mitglied zusammen, das auf Vorschlag der in § 2 bezeichneten Personen zu berufen ist. Die Beteiligung eines Leistungsberechtigten im Widerspruchsausschuss spiegelt die Besetzung in den Organen wieder. Die fachlichen Kenntnisse eines medizinischen Sachverständigen erlauben eine weitere Plausibilitätskontrolle der gutachterlichen Stellungnahme, die der Entscheidung im Widerspruchsverfahren zugrunde liegt.

⁸³ Vgl. mit diesen Feststellungen z.B. *Heins* in: Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens, 2010, S. 256, m.V.a. *Oppermann* in: Die Funktionen des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens (Widerspruchsverfahren) in Baurechtssachen aus rechtlicher und rechtstatsächlicher Sicht, 1997, S. 186 ff.

⁸⁴ Vgl. hierzu *Porsch* in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, 37. EL Juli 2019, § 73 Rn. 19 f.

Die Beteiligung eines Volljuristen dient der Einhaltung des Verfahrens. Die Bildung des Widerspruchsausschusses wäre durch entsprechende Regelung im ContStifG festzuschreiben⁸⁵.

(2) Zweite gutachterliche Stellungnahme

Zur Erreichung von Sinn und Zweck des Widerspruchsverfahrens ist zudem dringend eine Zweitmeinung in fachlicher Hinsicht erforderlich. Die aktuelle Regelungslage führt dazu, dass bis zur rechtskräftigen Gerichtsentscheidung über einen Leistungsbescheid des Stiftungsvorstands die vom Vorstand benannten Kommissionsmitglieder alleinige Sachverständige bleiben. Denn die medizinische Kommission stellt nach § 16 Abs. 2 ContStifG die fachliche Grundlage für den Ausgangsbescheid und wird, soweit in der Praxis zutreffend, im Falle eines Widerspruchs des Leistungsberechtigten erneut konsultiert. Selbst eine spätere verwaltungsgerichtliche Überprüfung des Widerspruchsbescheids führt zu keiner weiteren Begutachtung durch einen kommissionsunabhängigen Sachverständigen. Das zuständige Verwaltungsgericht Köln sowie das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen gehen von einer Unparteilichkeit der Kommissionsmitglieder aus. Sie stünden insoweit nicht „im Lager“ der Conterganstiftung⁸⁶. In der Folge wird im Rahmen eines Gerichtsverfahrens von Amts wegen kein weiteres Gutachten herangezogen. Die Entscheidung des Gerichts beruht, wie bereits Ausgangs- und Widerspruchsbescheid, auf der fachlichen Stellungnahme der medizinischen Kommission. Jedem Sachverständigen ist grundsätzlich eine unabhängige und fachgerechte Arbeit zu unterstellen. Dennoch sehen beispielsweise die Verfahrensregelungen der Sozialgerichtsbarkeit, die insbesondere auch für die Feststellung von Behinderungen und ihrem Grad zuständig ist⁸⁷, die Einbeziehung verschiedener Sachverständiger vor. Zunächst sieht § 106 Abs. 3 Nr. 5 SGG⁸⁸ vor, dass der Vorsitzende Richter die Begutachtung durch Sachverständige anordnen kann. Auf Antrag eines behinderten Menschen, der als Kläger auftritt, muss zusätzlich ein bestimmter, vom Kläger benannter, Arzt gutachtlich gehört werden (§ 109 Abs. 1 SGG). Sozialgerichte können von einem solchen Gutachten selbst dann nicht absehen, wenn sie dessen Einholung nicht für notwendig oder den Sachverständigen nicht für geeignet halten⁸⁹. Vergleichbare Vorschriften sind für die verwaltungsgerichtliche Überprüfung der Bescheide im Sinne des § 16 Abs. 6 ContStifG nicht vorgesehen. Diesem Regelungsdefizit, das auch auf

⁸⁵ Siehe hierzu unter Punkt g.

⁸⁶ Vgl. Urteil des VG Köln v. 28.05.2019, 7 K 5034/16, m.V.a. OVG NRW, Beschlüsse v. 04.06.2019, 16 A 780/16, v. 04.04.2019, 16 A 2085/16, und v. 19.01.2016, 16 A 817/15.

⁸⁷ Vgl. § 51 Abs. 1 Nr. 7 SGG.

⁸⁸ Sozialgerichtsgesetz vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535).

⁸⁹ Vgl. LSG Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 29.01.2003, L 10 SB 97/02.

gerichtsverfahrensrechtlicher Seite zu überdenken wäre⁹⁰, kann jedoch bereits durch eine weitere externe Begutachtung im Rahmen des Widerspruchsverfahrens entgegengewirkt werden. Nach § 16 Abs. 5 ContStifG hat die medizinische Kommission bereits in Zweifelsfällen vor ihrer Entscheidung zu der Frage, ob eine Fehlbildung, die mit der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate der Grünenthal GmbH durch die Mutter während der Schwangerschaft in Verbindung gebracht werden können (Fehlbildung i.S.d. § 12 ContStifG), vorliegt, eine gutachtliche Stellungnahme einzuholen. Gemäß der amtlichen Gesetzesbegründung zum Errichtungsgesetz von 1971 soll der externe Sachverständige das Vertrauen der Eltern genießen⁹¹. *Böhm* weist an dieser Stelle auf ein Vorschlagsrecht des „Bundesverbands der Eltern körpergeschädigter Kinder e.V. – Contergankinder Hilfswerk“⁹² (heute Bundesverband Contergangeschädigter e.V.) hin. Eine entsprechende Regelung gemäß derer die medizinische Kommission auch anlässlich eines Widerspruchs eine gutachterliche Stellungnahme einzuholen hat, wäre im ContStifG zu verankern⁹³.

f. Hauptamtliche Geschäftsführung

Nach § 7 Abs. 6 ContStifG kann der Stiftungsvorstand zur Unterstützung bei der Erfüllung seiner Aufgaben im Einvernehmen mit dem BMFSFJ und dem Bundesministerium für Finanzen bis zu zwei hauptamtliche Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer anstellen. Von dieser Möglichkeit hat der Stiftungsvorstand bisher keinen Gebrauch gemacht. Indes gestalten sich die Aufgaben des Vorstands sehr umfangreich und überschreiten den typischen Aufgabenumfang eines Ehrenamts⁹⁴. Zur Entlastung der aktuellen Vorstandsmitglieder ist daher alsbald jedenfalls ein/e hauptamtliche/r Geschäftsführer/in anzustellen⁹⁵. Bei der Anstellung sollte eine Befristung vereinbart werden, die mit dem Ende der Amtszeit des Stiftungsvorstands korreliert. Durch die Kopplung der Anstellung eines/einer Geschäftsführers/in an die fünfjährige Amtszeit des Vorstands (mit Option zur Vertragsverlängerung⁹⁶) würden häufige personelle Wechsel vermieden, was zwangsläufig zu einer höheren Sachkompetenz führen dürfte. Zur Wahrung der

⁹⁰ Nach den Feststellungen des BVerfG hat sich der Schadensausgleich für die Geschädigten letztlich in den sozialrechtlichen Bereich verlagert, vgl. Urteil v. 08.07.1976, 1 BvL 19, 20/75, 1 BvR 148/75.

⁹¹ Vgl. amtliche Begründung zu § 19 Abs. 4 des Gesetzes über die Errichtung einer Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“ vom 17.12.1971, BGBl. I S. 2018.

⁹² Vgl. *Böhm* in: Die Entschädigung der Contergan-Kinder, 1973, S. 201.

⁹³ Siehe hierzu unter Punkt g.

⁹⁴ Siehe hierzu auch die Feststellungen in Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 60.

⁹⁵ Mit entsprechendem Vorschlag auch Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 6 u. 61, sowie die Bundesregierung in BTag-Dr. 19/12415, S. 29; indes wäre für die Einsetzung eines hauptamtlichen Vorstands zunächst noch eine Gesetzesänderung erforderlich, siehe hierzu auch unter Punkt C.V.1.a.

⁹⁶ Im Hinblick auf die Zulässigkeit der wiederholten Befristung kann für den Einzelfall höchst vorsorglich eine arbeitsrechtliche Prüfung geboten sein.

Autonomie des Stiftungsvorstands als geschäftsführendes Organ, insbesondere gegenüber dem BMFSFJ in seiner Eigenschaft als Rechtsaufsicht, hat jegliche Einwirkung von außen bei der Auswahl eines/einer Geschäftsführers/in zu unterbleiben. Insoweit wären die Zustimmungsvorbehalte des BMFSFJ und des Bundesministeriums der Finanzen aus § 7 Abs. 6 ContStifG zu streichen⁹⁷.

g. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Der Stiftungsvorstand ist aktuell nur mit zwei Mitgliedern besetzt. Zur weiteren Entlastung der aktuellen Vorstandsmitglieder sowie zur Realisierung von Mehrheitsentscheidungen sollten die Bemühungen zur Benennung eines dritten Mitglieds intensiviert werden. Die Einsetzung eines hauptamtlichen Vorstandsmitglieds und eine damit verbundene Änderung des ContStifG sind in Ansehung der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit zur Anstellung einer hauptamtlichen Geschäftsführung nicht erforderlich.

Die Geschäftsstelle wird durch den Stiftungsvorstand zur Durchführung seiner Aufgaben unterhalten. Dabei werden die Aufgaben der Geschäftsstelle durch das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung, die zwischen dem Vorstand der Conterganstiftung und dem BAFzA geschlossen wurde, erbracht. Das Personal der Geschäftsstelle wird durch das BAFzA zur Verfügung gestellt, dem auch die Auswahlkompetenz obliegt. Dem Stiftungsvorstand obliegt gegenüber den Mitarbeitern der Geschäftsstelle das alleinige fachliche Weisungsrecht. Gleichzeitig unterliegen die Mitarbeiter der Geschäftsstelle der Dienstaufsicht des BAFzA und sind grundsätzlich gegenüber dem BAFzA persönlich, disziplinarisch weisungsgebunden. In der Praxis darf es nicht dazu kommen, dass der Stiftungsvorstand aufgrund der Aufspaltung des fachlichen und disziplinarischen Weisungsrechts sowie eines offensichtlich stattfindenden Direktkontakts zwischen der Geschäftsstelle und dem BMFSFJ seiner nach § 5 Abs. 3 der Stiftungssatzung obliegenden Aufgabe beschnitten wird.

Irritationen bei den Mitarbeitern der Geschäftsstelle sind zu vermeiden. Der Stiftungsvorstand sollte daher im Rahmen seiner fachlichen Weisungsbefugnis gegenüber der Geschäftsstelle die Anweisung erteilen, inwieweit den Mitarbeitern der Geschäftsstelle ohne vorherige Einbindung des Vorstands die eigenständige Kontaktaufnahme und Kommunikation mit anderen Behörden, wie im Besonderen dem BMFSFJ als Rechtsaufsicht, gestattet sein sollen. Überdies ist zur Klarstellung folgende Ergänzung der Stiftungssatzung geboten:

⁹⁷ Siehe hierzu unter Punkt g.

§ 5 Absatz 3 wird wie folgt geändert⁹⁸:

a. Nach Absatz 3 Satz 1 werden folgende Sätze eingefügt:

„Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle unterliegen den Weisungen des Stiftungsvorstands. Eine Kontaktaufnahme und Kommunikation mit anderen Behörden, wie im Besonderen dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als Rechtsaufsicht, ohne vorherigen Einbindung der Mitglieder des Vorstands ist den Mitarbeitern der Geschäftsstelle nicht gestattet.“

b. Die bisherige Satz 2 wird Satz 4.

Um Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem fachlichen und disziplinarischen Weisungsrecht zu begegnen sollte ein direktes Anstellungsverhältnis der Mitarbeiter der Geschäftsstelle bei der Conterganstiftung selbst per externer Ausschreibung erwogen werden⁹⁹.

Eine direkte Kontaktaufnahme des BMFSFJ mit der Geschäftsstelle soll auch bei gleichzeitiger Benachrichtigung der Vorstandsmitglieder unterbleiben, da eine Verständigung zwischen Vorstand und Geschäftsstelle, die zur Rückmeldung an das BMFSFJ stets erforderlich ist, nicht immer unverzüglich erfolgen kann. Zur Klarstellung ist die Stiftungssatzung wie folgt zu präzisieren:

Nach § 7 Absatz 5 Satz 2 werden folgende Sätze 3 und 4 eingefügt¹⁰⁰:

„Anfragen und sonstige Kontaktaufnahmen durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, welche die Aufgaben des Stiftungsvorstands nach § 9 betreffen, sind unmittelbar an die Mitglieder des Vorstands zu richten. Anfragen und sonstige Kontaktaufnahmen unmittelbare gegenüber der Geschäftsstelle nach § 5 Absatz 3 Satz 1 kommen nicht in Betracht.“

Die ausreichende Qualifikation der Mitarbeiter der Geschäftsstelle, die bis zuletzt in Frage stand, ist unerlässlich um den Bedürfnissen der Betroffenen im Hinblick auf Leistungen und Beratung gerecht zu werden. Aufgrund der Aufteilung

⁹⁸ Siehe lfd. Nr. 2 der Anlage unter Punkt E.

⁹⁹ Siehe lfd. Nr. 3 der Anlage unter Punkt E.

¹⁰⁰ Siehe lfd. Nr. 4 der Anlage unter Punkt E.

zwischen fachlichem und disziplinarischem Weisungsrecht zwischen Stiftungsvorstand und dem BAFzA ist ungeklärt, ob die Verantwortung für die ausreichende Qualifikation der Geschäftsstelle im Verantwortungsbereich der Conterganstiftung oder des BAFzA liegt. Diese Unsicherheit könnte erneut durch ein direktes Anstellungsverhältnis der Mitarbeiter der Geschäftsstelle bei der Conterganstiftung aufgelöst werden.

Die internen Verfahrensabläufe der medizinischen Kommission gestalten sich weitestgehend intransparent. Die Geschäftsordnung der medizinischen Kommission vom 8. Juni 2004 trifft an dieser Stelle ausdrücklich keine Regelung, sondern überlässt die Organisation der kommissionsinternen Verfahrensabläufe dem oder der Vorsitzenden der Kommission. Insoweit ist die vorliegende Geschäftsordnung vom 8. Juni 2004 dringend zu überarbeiten¹⁰¹. Soweit die Identitäten der Kommissionsmitglieder nicht preisgegeben werden sollen, käme zumindest eine anonymisierte Aufstellung der besonderen Qualifikationen und Fachkenntnisse der Kommissionsmitglieder in Betracht¹⁰².

Das Verfahren, wie es für Widersprüche gegen Leistungsbescheide des Stiftungsvorstands nach den Vorgaben des ContStifG und der Stiftungssatzung vorgesehen ist, erfüllt Sinn und Zweck eines Widerspruchsverfahrens nicht. Über den Ausgangsbescheid sowie über den Widerspruchsbescheid entscheidet der Stiftungsvorstand. Für beide Bescheide bildet eine Stellungnahme der medizinischen Kommission die Grundlage. Abhilfe würde die Bildung eines Widerspruchsausschusses schaffen. Ergänzung wäre im Widerspruchsverfahren eine weitere gutachterliche Stellungnahme eines externen Gutachters als Zweitmeinung einzuholen. Im Hinblick darauf werden folgende Ergänzungen im ContStifG vorgeschlagen:

§ 16 wird wie folgt geändert¹⁰³:

a. Absatz 5 wird wie folgt geändert:

(1) Der aktuelle Satz 1 wird wie folgt geändert:

„Die Kommission hat in Zweifelsfällen vor ihrer Entscheidung zu der Frage, ob eine Fehlbildung im Sinne des § 12 vorliegt, sowie im Falle eines Widerspruchs gegen eine Festsetzung des Stiftungsvorstands nach § 16 Absatz 6

¹⁰¹ Siehe lfd. Nr. 5 der Anlage unter Punkt E.

¹⁰² Siehe lfd. Nr. 6 der Anlage unter Punkt E.

¹⁰³ Siehe lfd. Nr. 7 der Anlage unter Punkt E.

auf Kosten der Stiftung eine gutachtliche Stellungnahme einzuholen.“

(2) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Der Gutachter für die Stellungnahme nach Satz 1 wird auf Vorschlag der leistungsberechtigten Person beauftragt. Für den Fall, dass von der leistungsberechtigten Person kein Gutachter benannt wird, obliegt die Auswahl eines Gutachters der Kommission.“

b. Nach Absatz 6 wird folgender Absatz 7 angefügt:

„Über Widersprüche gegen Festsetzungen nach Absatz 5 entscheidet der Widerspruchsausschuss. Der Widerspruchsausschuss besteht aus drei Mitgliedern. Der oder die Vorsitzende des Widerspruchsausschusses muss die Befähigung zum Richteramt haben; im Übrigen setzt sich der Widerspruchsausschuss aus einem medizinischen Sachverständigen und einem weiteren Mitglied zusammen, das auf Vorschlag der in § 2 bezeichneten Personen zu berufen ist. Die Mitglieder des Widerspruchsausschusses werden vom Stiftungsrat bestellt. Der Widerspruchsausschuss ist bei Anwesenheit des Vorsitzenden und eines weiteren Mitglieds beschlussfähig und entscheidet mit einfacher Mehrheit. Für jedes Mitglied wird ein Stellvertreter oder eine Stellvertreterin berufen. Die Amtszeit der Mitglieder des Widerspruchsausschusses beträgt fünf Jahre. Die Mitglieder der Ausschüsse üben ihre Tätigkeit unentgeltlich aus.“

Die Aufgaben des Vorstands sind sehr umfangreich und überschreiten den typischen Aufgabenumfang eines Ehrenamts. Zur Entlastung der aktuellen Vorstandsmitglieder ist daher alsbald jedenfalls ein hauptamtliche/r Geschäftsführer/in anzustellen¹⁰⁴. Zur Wahrung der Autonomie des Stiftungsvorstands als geschäftsführendes Organ hat jegliche Einwirkung von außen bei der Auswahl eines/einer Geschäftsführers/in zu unterbleiben. Insoweit wären die Zustimmungsvorbehalte des BMFSFJ und des Bundesministeriums der Finanzen aus § 7 Abs. 6 ContStifG zu streichen. Vorgeschlagen wird dementsprechend folgende Formulierung des ContStifG:

¹⁰⁴ Siehe lfd. Nr. 8 der Anlage unter Punkt E.

§ 7 Absatz 6 wird wie folgt geändert¹⁰⁵:

a. Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Zur Unterstützung bei der Erfüllung seiner Aufgaben kann der Vorstand bis zu zwei hauptamtliche Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer anstellen.“

b. Satz 1 werden folgende Sätze 2 und 3 angefügt:

„Die Anstellung nach Satz 1 wird auf das Ende der Amtszeit des Stiftungsvorstands gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 befristet. Die Anstellung gemäß Satz 1 kann nach Ablauf der jeweiligen Amtszeit des Stiftungsvorstands gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 verlängert werden.“

¹⁰⁵ Siehe lfd. Nr. 9 der Anlage unter Punkt E.

2. Stiftungsrat

Neben dem Stiftungsvorstand ist der Stiftungsrat das weitere Organ der Conterganstiftung. Nachfolgend werden die Besetzung sowie die gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufgaben dieses Organs dargestellt (siehe unter Punkt a.). Im Fokus steht dabei die Frage nach einer notwendigen Nach- und Neubesetzung des Stiftungsrats, damit der Stiftungsrat seinen Aufgaben nachkommen kann, die Stiftungsautonomie gewahrt bleibt und der Stifterwille umfassend Berücksichtigung findet (siehe unter Punkt b.). Weiter sind die Rechte der Stiftungsratsmitglieder Gegenstand der Betrachtung (siehe unter Punkt c.). Der Abschnitt zum Stiftungsrat endet mit einer Klarstellung der Abgrenzung der Kompetenzbereiche zwischen Stiftungsrat und Stiftungsvorstand (siehe unter Punkt e.).

a. Besetzung und Aufgaben

Die Besetzung und Aufgaben des Stiftungsrats ergeben sich im Wesentlichen aus §§ 6, 10, 21 ContStifG sowie aus § 8 der Stiftungssatzung.

(1) Besetzung

Nach § 6 Abs. 1 ContStifG ist der Stiftungsrat mit mindestens fünf und höchstens sieben Mitgliedern zu besetzen. Drei Mitglieder werden vom BMFSFJ im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales benannt. Zwei weitere Mitglieder werden vom BMFSFJ auf Vorschlag der Leistungsberechtigten (in § 2 ContStifG bezeichneten Personen) berufen. Der Vorsitzende des Stiftungsrats wird aus dem Kreis der vom Bundesministerium benannten Mitglieder gewählt. Bis zu zwei weitere Mitglieder kann das BMFSFJ aus der Wissenschaft berufen.

Im Zeitpunkt der vorliegenden Begutachtung ist der Stiftungsrat mit lediglich fünf Mitgliedern besetzt. Von der Möglichkeit der Nachbesetzung mit zwei weiteren Personen „aus der Wissenschaft“ wurde bisher kein Gebrauch gemacht.

(2) Aufgaben

Vergleichbar einer kommunalen Gemeindevertretung zum Gemeindevorstand, liegt die Hauptaufgabe des Stiftungsrats in der Beschlussfassung über sämtliche grundsätzlichen Fragen, die zum Aufgabenbereich der Stiftung gehören (§ 6 Abs. 6 Satz 1 ContStifG).

Der Stiftungsrat überwacht quasi als Fachaufsicht die Tätigkeit des Stiftungsvorstands. Dabei sind die Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Entscheidungen des Vorstands Gegenstand der Überwachung (§ 6 Abs. 6 Satz 2, 3 ContStifG i.V.m. § 8 Abs. 1 Nr. 9 Stiftungssatzung).

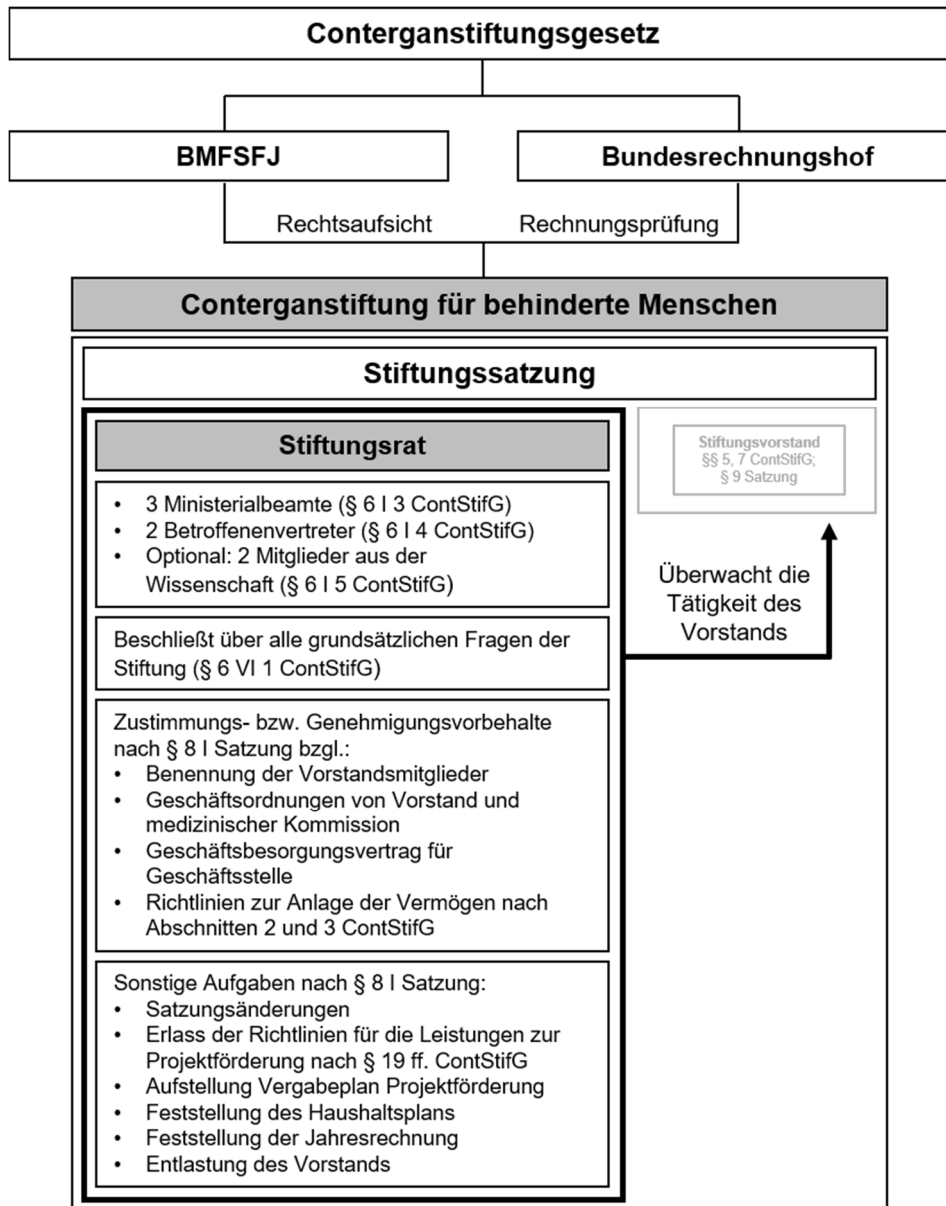
Dem Stiftungsrat stehen Zustimmungsvorbehalte zu, namentlich im Zusammenhang mit der Benennung der Vorstandsmitglieder (§ 8 Abs. 1 Nr. 3 Stiftungssatzung), den Geschäftsordnungen von Stiftungsvorstand und medizinischer Kommission (§ 8 Abs. 1 Nr. 4 Stiftungssatzung), dem Geschäftsbesorgungsvertrag, der zur Unterhaltung der Geschäftsstelle abgeschlossen wird (§ 8 Abs. 1 Nr. 10 Stiftungssatzung) sowie den Richtlinien zur Anlage der Vermögen nach den Abschnitten 2 und 3 ContStifG (§ 8 Abs. 1 Nr. 11 Stiftungssatzung). Der Stiftungsrat erlässt Richtlinien für die Leistungen zur Projektförderung nach §§ 19 ff. ContStifG¹⁰⁶ (§ 8 Abs. 1 Nr. 5 Satzung). In diesem Zusammenhang stellt der Stiftungsrat, auf der Grundlage eines Entwurfs des Stiftungsvorstands¹⁰⁷, mit Zustimmung des BMFSFJ den Vergabeplan zur Festlegung des Finanzrahmens für die jeweilige Förderung auf (§ 21 ContStifG, § 8 Abs. 1 Nr. 6 Satzung). Eine weitere Zuständigkeit besteht in der Feststellung des Haushaltsplans und der Jahresrechnung sowie in der Entlastung des Vorstands (§ 8 Abs. 1 Nr. 7, 8 Stiftungssatzung). Der Stiftungsvorstand kann die Stiftungssatzung ändern, wobei hierzu die Genehmigung des BMFSFJ sowie das Einvernehmen des Bundesministeriums der Finanzen erforderlich ist (§ 8 ContStifG, § 8 Abs. 1 Nr. 1 Satzung).

Der Stiftungsrat ist bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder beschlussfähig (§ 6 Abs. 7 S. 1 ContStifG, § 8 Abs. 5 S. 3 Satzung). Grundsätzlich trifft er dann seine Entscheidungen mit einfacher Mehrheit (§ 8 Abs. 5 S. 2, Abs. 7 Satzung). Beschlüsse über Erlass oder Änderung der Satzung, Auflösung des Stiftungsrats oder über die Abwahl des Vorsitzenden bedürfen indes der Mehrheit der Mitglieder des Rats (§ 8 Abs. 6 Satzung).

¹⁰⁶ Projektförderung im Hinblick auf Einzelvorhaben der wissenschaftlichen Forschung, Entwicklung und Erprobung von spezifischen Behandlungsmethoden und sonstigen Maßnahmen, siehe näher unter Punkt VI.

¹⁰⁷ Siehe § 9 Abs. 6 der Stiftungssatzung.

Abb. 3: Der Stiftungsrat



Quelle: Eigene Darstellung

(3) Sitzung per Videokonferenz

Die einzelnen Mitglieder des Stiftungsrats können aus verschiedenen Gründen wie Reisebeschränkungen, gesundheitlichen Risiken, Behinderung oder Krankheit an der persönlichen Teilnahme zur Sitzung des Stiftungsrats verhindert sein. Zur Gewährleistung, dass die Sitzungen mit möglichst vollständiger Besetzung durchgeführt werden können, sind dringend die technischen Grundlagen für die Durchführung der Sitzungen per Videokonferenz zu beschaffen. Die persönliche Verhinderung des einzelnen Mitglieds sollte dazu führen, dass auf dessen

Anforderung die Sitzung zwingend per Videokonferenz durchzuführen ist. Die weiteren Mitglieder des Stiftungsrats können dann nicht mit dem Argument gehört werden, dass ihnen eine Teilnahme per Videokonferenz nicht möglich ist. Insoweit wäre die Stiftungssatzung zu ergänzen.

b. Notwendige Nach- und Neubesetzung

Gemäß der Schilderungen im Evaluierungsgutachten der Bundesregierung ist die Zusammenarbeit im Stiftungsrat von gegenseitigen Spannungen und Unverständnis geprägt. Oftmals würden keine einheitlichen Entscheidungen getroffen, worunter insbesondere auch die Akzeptanz bei den Betroffenen leide¹⁰⁸. Insoweit sowie zur Wahrung der Stiftungsautonomie ist eine Nach- und Neubesetzung des Stiftungsrats angezeigt.

Zur Auflösung der Blockadehaltung zwischen den unterschiedlichen Ratsvertretern sowie zur Erhöhung der fachlichen Kompetenz im Stiftungsrat wäre in erster Linie der Stiftungsrat um zwei Personen „aus der Wissenschaft“ zu erweitern. Diese Möglichkeit ist gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1, 5 ContStifG bereits ausdrücklich vorgesehen. Sie soll der besseren Beurteilung von Fachfragen dienen¹⁰⁹, ohne dass bei jedem Anlass eine externe Expertise eingeholt werden muss. Eine Steigerung der fachlichen Kompetenz wird fernerhin dazu führen, dass die Conterganstiftung ihrem Stiftungszweck aus § 2 Nr. 2 ContStifG (Projektförderung) zukünftig besser gerecht wird. Sowohl die Mitglieder der medizinischen Kommission als auch die Betroffenen befürworten zur Versachlichung und Neutralisierung der Stiftungsratsarbeit die dringende Umsetzung von § 6 Abs. 1 Satz 5 ContStifG.

Schauhoff/Momberger sehen im Rahmen ihrer Auslegung von dem gesetzlichen Wortlaut „aus der Wissenschaft“ lediglich ein/e Hochschulprofessor/in oder ein/e Forscher/in einer Forschungsgesellschaft umfasst¹¹⁰. Dem ist im Ergebnis nicht zu folgen. Der Begriff der „Wissenschaft“ ist einer einheitlichen Definition nur schwer zugänglich. Nach einem Definitionsversuch des BVerfG zu Art. 5 Abs. 3 GG ist unter der wissenschaftlichen Tätigkeit alles zu fassen, was nach Inhalt und Form als ernsthafter und planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist¹¹¹. Das Berufsfeld der Wissenschaft umfasst die Forschung, d.h. das methodisch-kritische Streben nach neuen Erkenntnissen sowie die Lehre, welche

¹⁰⁸ Vgl. Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 10.

¹⁰⁹ Vgl. die Gesetzesbegründung zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes, BTag-Drs. 16/12413, S. 10.

¹¹⁰ Vgl. Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 59.

¹¹¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 29. Mai 1973, 1 BvR 424/71 und 325/72.

die Verkündung eigener Forschungsergebnisse umfasst¹¹². Derweil ist nicht eindeutig, ob im vorliegenden Fall die verfassungsrechtliche Begriffsbildung überhaupt maßgeblich sein sollte. Letztlich kann der Begriff per Definition nur grob umrissen werden¹¹³. Da somit kein ganz eindeutiger Wortsinn festzustellen ist, ist vorliegend der Wortlaut nicht bindend¹¹⁴. Es sind sodann die weiteren Argumente zur Auslegung heranzuziehen. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Einbeziehung von „Personen aus der Wissenschaft“ der Beurteilung von Fachfragen dienen¹¹⁵. Zum Berufsbild der Expertinnen und Experten verhalten sich die Gesetzgebungsmaterialien nicht. Sinn und Zweck des ContStifG und damit auch der Vorschrift nach § 6 Abs. 1 Satz 5 ContStifG ist in Entsprechung mit dem Stifterwillen insbesondere auch die Unterstützung der Teilhabe der contergangeschädigten Personen am Leben in der Gesellschaft sowie die Milderung der durch die Spätfolgen hervorgerufenen Beeinträchtigungen. Mit diesem Ziel vor Augen, sollte auf diejenigen/diejenige Experten/Expertin gesetzt werden, der/die in der Lage ist, das Ziel bestmöglich zu fördern. Der ausgeübte Beruf des/der Experten/Expertin darf dabei keine gesteigerte Rolle spielen. Mithin entspricht auch die Einbeziehung von Ärzten in die Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 5 ContStifG sowohl dem Willen des damaligen Gesetzgebers als auch dem Sinn und Zweck der Vorschrift. Vorsorglich wird darauf hingewiesen, dass bei einem anderen Auslegungsergebnis jedenfalls gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestünde. Der Wortlaut von § 6 Abs. 1 Satz 5 ContStifG wäre anzupassen, damit ohne Rücksicht auf die berufliche Tätigkeit der/die bestgeeignetste Experten/Expertin für die Mitgliedschaft im Stiftungsrat ausgewählt werden kann¹¹⁶.

Auf staatlicher Seite besteht das Bedürfnis nach Kontrolle und Steuerung der mittelbaren Verwaltungsstelle durch parlamentarisch verantwortliche Instanzen. In Entsprechung dazu hat die Bundesregierung eine Erweiterung der Mitgliederzahl im Stiftungsrat abgelehnt, da dann eine Stimmenmehrheit der Ministeriumsvertreter nicht mehr gegeben sei¹¹⁷. Diese Bedenken der Bundesregierung greifen allerdings nicht durch. Eine ausreichende Kontrolle war und ist im Rahmen der Rechtsaufsicht möglich. Gegen eine zwingende Erweiterung des Stiftungsrats um zwei Personen „aus der Wissenschaft“ sprechen auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Insbesondere entsteht dadurch

¹¹² Vgl. *von Münch* in: von Münch, Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage, Art. 5, Rn. 66 f. m.w.N.

¹¹³ Vgl. *von Münch* in: Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage, Art. 5, Rn. 66.

¹¹⁴ Vgl. zur Wortlautgrenze nur BVerfG, Beschluss vom 07.03.2011, Az. 1 BvR 388/05.

¹¹⁵ Vgl. die Gesetzesbegründung zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes, BTag-Drs. 16/12413, S. 10.

¹¹⁶ Siehe hierzu unter Punkt e.

¹¹⁷ Vgl. BTag-Drs. 19/12415, S 28.

kein Mangel demokratischer Legitimation¹¹⁸. Die Erweiterung steht vielmehr im Einklang mit dem Willen des Errichtungsgesetzgebers. Im Errichtungsgesetz von 1971 war eine Besetzung mit höchstens 15 Mitgliedern vorgesehen. Dabei wurden nur drei dieser 15 Mitglieder von der Bundesregierung benannt¹¹⁹. Die weiteren möglichen Mitglieder stammten aus dem Kreis der Betroffenen, Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, überörtlichen Behindertenorganisationen, überörtlichen und örtlichen Träger der Sozialhilfe sowie aus dem Kreis von Spendern. Nach der amtlichen Begründung zum Errichtungsgesetz von 1971 hatte der Gesetzgeber zu Recht darauf hingewiesen, dass der Stiftungsrat überwiegend aus Personen bestehen solle, von denen anzunehmen ist, dass sie die nötige Sachkunde und Erfahrung besitzen¹²⁰. Im Errichtungsgesetz waren Mehrheitsverhältnisse zu Gunsten des Ministeriums also gerade nicht vorgesehen. Mithin ging der Gesetzgeber mit Verabschiedung des Errichtungsgesetzes selbst nicht davon aus, dass eine staatliche Stimmenmehrheit im Stiftungsrat für eine demokratische Legitimation erforderlich ist. Vielmehr hatte der Gesetzgeber ganz offensichtlich richtigerweise erkannt, dass es zur Erreichung der Ziele der Conterganstiftung maßgeblich auf die fachliche Eignung der Stiftungsratsmitglieder ankommen wird.

Überdies ist die Erweiterung des Stiftungsrats um zwei Mitglieder aus der Wissenschaft bereits zur Vermeidung einer Überschreitung der Grenzen der vom BMFSFJ ausgeübten Rechtsaufsicht und der damit einhergehenden unzulässigen Einschränkung der Autonomie der Conterganstiftung als Stiftung des öffentlichen Rechts geboten. Die Staatsaufsicht hat sich am Stifterwillen zu orientieren¹²¹. Die Autonomie der Conterganstiftung als Stiftung des öffentlichen Rechts darf nicht in Frage stehen. Durch die ergänzende Besetzung des Stiftungsrats mit Personen aus der Wissenschaft und dem damit einhergehenden Verlust der Stimmenmehrheit im Stiftungsrat zugunsten der Ministerialbeamten werden die Befugnisse der Rechtsaufsicht auf ein zulässiges Maß begrenzt und die Autonomie der Conterganstiftung gewahrt. Zur weiteren Begründung wird insoweit auf die obigen Ausführungen zur Staatsaufsicht, insbesondere unter Punkt C.IV.1.b.(1), verwiesen.

Gleichermaßen zur Vermeidung, dass das zur Rechtsaufsicht berufene BMFSFJ durch seine personelle Repräsentanz im Stiftungsrat auf Zweckmäßigkeitserwägungen Einfluss nimmt und dadurch faktisch wie eine Fachaufsicht agiert, sollte eine personelle Änderung im Hinblick auf den Vorsitzenden des Stiftungsrats sowie auf die drei vom BMFSFJ benannten Ministerialbeamten erfolgen. Anders als aktuell in § 6 Abs. 2 Satz 1 ContStifG

¹¹⁸ Ebenfalls mit diesem Ergebnis ausführlich Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 56 ff.

¹¹⁹ Vgl. § 7 Abs. 1 Satz 2 Errichtungsgesetz von 1971.

¹²⁰ Vgl. die amtliche Begründung zu § 7 des Errichtungsgesetzes von 1971.

¹²¹ Vgl. *Kilian/Müller* in: *Werner/Saenger/Fischer*, Die Stiftung, § 41, Rn. 120.

vorgesehen, sollte der Stiftungsratsvorsitzende nicht mehr aus den Reihen der Ministerialbeamten gewählt werden. Stattdessen wird angeregt, den Vorsitz einem der neutralen Mitglieder (Person aus der Wissenschaft i.S.d. § 6 Abs. 1 Satz 5 ContStifG) zu übertragen. Eine solche Besetzung des Vorstands wäre besonders geeignet, zwischen den gegebenenfalls nicht immer gleichlaufenden Interessen der Vertreter des Bundes sowie der Betroffenenvertreter zu vermitteln. Die drei Mitglieder, die vom BMFSFJ benannt werden, sollten – anstelle von Ministerialbeamten – Bundestagsabgeordnete (oder deren Delegierte¹²²) sein, die Mitglied im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sind. Vorgenannter Ausschuss ist für die Belange der Conterganstiftung zuständig und inhaltlich eingearbeitet. Er hat ein Interesse daran zu erfahren, ob durch die Tätigkeit der Organe der Stiftungszweck erreicht wird. Die Bundestagsabgeordneten (bzw. deren Delegierte) sind, wie auch die Beamten des Ministeriums, uneingeschränkt demokratisch legitimiert. Eine klare Trennung zwischen der inhaltlichen Arbeit der Conterganstiftung sowie der Rechtsaufsicht wäre gegeben. Überdies würde sich die Problematik der „doppelten Loyalitätspflicht“¹²³, der die Ministerialbeamten gegenüber ihrem Ministerium einerseits sowie gegenüber der Conterganstiftung andererseits unterliegen, auflösen.

Aufgrund der großen Bedeutung, welche die Erweiterung des Stiftungsrats für die zweckgerichtete Arbeit der Stiftung hat, erscheint es letztlich auch angezeigt, die „Kann-Regelung“ aus § 6 Abs. 1 Satz 5 ContStifG in eine „Muss-Regelung“ zu ändern. Weitere Anpassungen im ContSifG ergeben sich im Hinblick auf die Wahl des Vorsitzenden sowie die Benennung von Bundestagsabgeordneten als Mitglieder des Stiftungsrats¹²⁴.

c. Rechte der Stiftungsratsmitglieder

Neben den Informationsrechten¹²⁵ haben die Stiftungsratsmitglieder Anspruch auf Erstattung ihrer notwendigen Auslagen sowie (für die leistungsberechtigten Ratsmitglieder) ihrer Assistenzkosten (§ 6 Abs. 4 ContStifG). Daneben werden gemäß der Stiftungssatzung entstandene Sachkosten für Porto und Büromaterial ersetzt (§ 5 Abs. 1 Satz 5 Stiftungssatzung). Gleichermaßen deckt die Conterganstiftung Kosten der Rechtsverfolgung, wenn Ratsmitglieder von Dritten im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Pflichten in Anspruch genommen werden (§ 5 Abs. 1 Satz 6 Stiftungssatzung).

¹²² Zur Vermeidung von Interessenkonflikten sollten delegierte Personen insb. keine Vertreterinnen oder Vertreter einschlägiger Verbände sein.

¹²³ Siehe zur „doppelten Loyalitätspflicht“ der Ministerialbeamten im Stiftungsrat oben unter Punkt C.IV.1.b.(1).

¹²⁴ Siehe hierzu unter Punkt e.

¹²⁵ Siehe hierzu unter Punkt 3.

Derweil lässt das ContStifG im Zusammenhang mit den Erstattungsrechten für Auslagen unberücksichtigt, dass im Stiftungsrat zum einen Ministerialbeamte des BMFSFJ und zum anderen leistungsberechtigte Privatpersonen als Mitglieder vertreten sind. Dabei bedarf es kaum der Erwähnung, dass die Betroffenenvertreter im Vergleich zu den Ministerialbeamten in puncto verwaltungsrechtlicher Kenntnisse oder der sonstigen verwaltungsspezifischen Zusammenhänge unterlegen sind. Anders als die Ministerialbeamten haben die Betroffenenvertreter nicht ohne Weiteres die Möglichkeit, in Zweifelsfällen auf eine Beratung durch das Ministerium zurückzugreifen. In Anbetracht der Tatsache, dass das BMFSFJ die Rechtsaufsicht der Conterganstiftung ist, dürfte eine Rücksprache mit dem BMFSFJ auch nicht in jedem Fall angezeigt sein. Insoweit besteht bei den Betroffenenvertretern regelmäßig das Bedürfnis nach externer, mitunter rechtlich Beratung, um das Amt des Stiftungsratsmitglieds im Interesse der Leistungsberechtigten sowie zur bestmöglichen Förderung des Stifterwillens ausüben zu können.

Für den Ausgleich des Wissensdefizits bei den Betroffenenvertretern kommt insbesondere die Schaffung eines Stiftungsratsbudgets in Betracht, das dem Stiftungsrat einen direkteren Zugriff auf die für seine Arbeit erforderlichen Mittel ermöglicht und somit die Effektivität seiner Aufgaben verbessert. Insbesondere sollte dabei auch eine Erstattung für angemessene Kosten vorgesehen sein, die durch die Beauftragung von Sachverständigen oder sonstigen Beratern entstehen¹²⁶.

Nicht erstattungsfähig sollte Beratungskosten nur dann nicht sein, wenn sie aus ex ante Sicht objektiv nicht notwendig oder überhöht und damit objektiv unangemessen waren; dies allerdings nur insoweit, wie das Stiftungsratsmitglied aus seiner Sicht die Aufwendungen zunächst nicht für angemessen halten durfte. Damit nicht ein Kostenrisiko bei den Mitgliedern verbleibt, ist zumindest im Falle außergewöhnlicher Kosten die Einholung der Zustimmung weiterer Stellen (z. B. Stiftungsratsvorsitzender oder Vorstand) sinnvoll. Gleichzeitig empfiehlt es sich, verbindliche Richtlinien im Hinblick auf wiederkehrende Aufwendungen zu verabschieden, die den Umfang der möglichen Kostenerstattung regeln. Zur Vermeidung von Konflikten bei der Zustimmung für das Beratungsbudget, ist schließlich die Einrichtung eines Stiftungsbudgets sinnvoll, damit die Mitglieder diese Mittel sodann zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach eigenem Ermessen abrufen können. Auf diese Weise wäre die Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben des

¹²⁶ *Schnorbus/Ganzer* gehen zugunsten von Mitgliedern des Aufsichtsrats der Aktiengesellschaft von einem Aufwendungsersatzanspruch für Kosten aus, die für die Ausübung der Prüfrechte nach § 111 Abs. 2 AktG durch die Beauftragung von Sachverständigen entstehen, vgl. in: BB 2019, 258, 260 m.w.N.

Stiftungsrats gesichert und gleichzeitig für Planungssicherheit im Hinblick auf die Kosten gesorgt.

Ein Ersatzanspruch zugunsten der Stiftungsratsmitglieder für Beratungsleistungen ist im ContStifG nicht vorgesehen. Entsprechend wäre eine gesetzliche Normierung erforderlich¹²⁷.

d. Kompetenzabgrenzung zwischen Stiftungsvorstand und –rat

Sowohl der Stiftungsvorstand als auch der Stiftungsrat sind Organe der Conterganstiftung mit eigenständigen Kompetenzen und Aufgabenbereichen, die vom jeweils anderen Organ nicht wahrgenommen werden können.

Durch Betrachtung der gesetzlich normierten Regelungen (§ 6 Abs. 6 ContStifG) wie auch den Vorgaben in der Stiftungssatzung wird deutlich, dass der Stiftungsrat, in Abgrenzung zum Stiftungsvorstand, sämtliche grundsätzlichen Angelegenheiten und Entscheidungen der Stiftung übernimmt. Als „Rechtssetzungsgremium“ beschließt er die Satzung im Einklang mit den bestehenden Gesetzen und gibt die generelle Ausrichtung der Stiftung für die Zukunft vor. Er ist jedoch nicht befugt, die Stiftung nach außen zu vertreten. Ihm obliegt als Kontrollgremium die Überwachung des Vorstands. Weitere Kompetenzen sind im Aufgabenkatalog § 8 Abs. 1 Nr. 1 bis 11 der Stiftungssatzung geregelt.

Grundlegende Kompetenz des Stiftungsvorstands hingegen ist die Leitung der laufenden Geschäfte der Stiftung, die Vergabe der Stiftungsmittel sowie ihrer zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung. Er vertritt die Stiftung als juristische Person in unbeschränktem Umfang nach außen, muss sich dabei allerdings an die vom Stiftungsrat vorgegebenen Leitentscheidungen halten. Im Rahmen seiner Geschäftsführung ist der Stiftungsvorstand weitestgehend weisungsfrei. Er entscheidet in eigener Verantwortung, selbständig und nach eigenem Ermessen. Insbesondere jedoch bei der Ausführung der Beschlüsse des Stiftungsrats ist er an dessen Weisungen gebunden (§ 9 Abs. 2 Stiftungssatzung). Der Stiftungsvorstand ist Verwaltungsorgan, die Geschäftsstelle ist der Verwaltungsapparat der Stiftung, welcher sich der Vorstand zur Ausführung bedient.

Die Kernaufgaben des jeweiligen Organs sind in §§ 6, 7 und 16 ContStifG festgeschrieben. Aus diesen Vorschriften ergibt sich bereits eine nachvollziehbare Trennung der Kompetenzen. Der Stiftungsrat ist zu abstrakten, der Stiftungsvorstand zu konkreten Entscheidungen berufen¹²⁸. Der Stiftungsrat

¹²⁷ Siehe hierzu unter Punkt e.

¹²⁸ Vgl. mit entsprechender Feststellung Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 42.

beschließt sämtliche grundsätzlichen Fragen der Stiftung und überwacht den Vorstand bei der Umsetzung. Die Kontrolle des Vorstands darf indes nicht so weit gehen, dass der Stiftungsrat vom Vorstand durchgeführte Vorgänge an sich zieht und selbst im Einzelfall entscheidet. Zur Führung der Geschäfte der Stiftung obliegt dem Vorstand als eine Hauptkompetenz die einzelfallbezogene, konkrete Umsetzung der abstrakten Vorgaben des Stiftungsrats. Näheres regelt, wie in § 6 Abs. 6 Satz 3 ContStifG vorgesehen, die Stiftungssatzung. Eine weitere gesetzliche Präzisierung der Zuständigkeitsverteilung erscheint nicht erforderlich.

Soweit die Bundesregierung in ihrem Evaluierungsbericht zur Struktur der Conterganstiftung weiterhin eine enumerative Regelungen der Organkompetenzen im ContStifG vorschlägt und sich dabei auf die Erwägungen im Rahmen des Gesetzesentwurfs zum Vierten Gesetz zur Änderung des ContStifG bezieht¹²⁹, so kann diesem Vorhaben weder im Hinblick auf seine Erforderlichkeit noch im Hinblick auf seine Ausgestaltung zugestimmt werden. Insbesondere entspricht der im Vierten Gesetz zur Änderung des ContStifG ursprünglich geplante Regelungsgrundsatz, wonach der Stiftungsvorstand als geschäftsführendes Organ der Stiftung grundsätzlich für alle Stiftungsangelegenheiten zuständig sei, die nicht durch Gesetz oder Satzung einem anderen Organ zugewiesen sind¹³⁰, ganz offensichtlich nicht dem Willen des Errichtungsgesetzgebers. Sowohl der Errichtungsgesetzgeber als auch die Elternschaft contergangeschädigter Kinder gingen nicht von einer Allzuständigkeit des Stiftungsvorstands aus. Vielmehr wurde der Stiftungsrat, der die grundsätzlichen Fragen der Stiftung beschließt, als das „Hauptorgan“ vorgesehen. Dies ergibt sich in aller Deutlichkeit aus der amtlichen Begründung zu § 9 der ersten Stiftungssatzung¹³¹. Als Vorbild zur Kompetenzabgrenzung zwischen Stiftungsrat und Stiftungsvorstand diente das Verhältnis zwischen dem Gemeinderat und Gemeindedirektor im nordrhein-westfälischen Gemeindeverfassungsrecht. Das nordrhein-westfälische Gemeindeverfassungsrecht geht von einer Allzuständigkeit des Rats aus¹³². Der Gemeindedirektor hingegen hat die Kompetenz für alle laufenden Geschäfte. Es war also von Anfang an der Stiftungsrat, der für sämtliche Angelegenheiten zuständig sein sollte, die nicht dem Stiftungsvorstand als originäre Aufgabe zugewiesen oder Geschäfte der laufenden Verwaltung waren. Die erste Fassung der Conterganstiftung, die Rückschlüsse auf den Willen der Parteien zulässt,

¹²⁹ Vgl. BTag-Drs. 19/12415, S. 31.

¹³⁰ Vgl. BTag-Drs. 18/10378, S. 15.

¹³¹ Vgl. die Begründung zu § 9 der Stiftungssatzung: Allzuständigkeit des Rats u. Kompetenz des Verwaltungschefs für alle laufenden Geschäfte, abgedruckt in *Böhm*, Die Entschädigung der Contergan-Kinder, 1973, S. 114.

¹³² Vgl. noch heute § 41 Abs. 1 GO NRW: „Der Rat der Gemeinde ist für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.“

wurde in einer konstituierenden Sitzung des Stiftungsrats am 6. Dezember 1972 beschlossen. Sie wurde nicht vom Stiftungsrat, sondern vom damaligen Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit entworfen. Die Eltern der contergangeschädigten Kinder machten ihre Zustimmung zur Einbringung der Grüenthal-Gelder in die Stiftung ausdrücklich davon abhängig, dass die Satzung und die Richtlinien unverändert bleiben¹³³. Dabei war in Ansehung der von Anfang an vorgesehenen Mitgliedschaft leistungsberechtigter Personen im Stiftungsrat insbesondere die Verankerung einer Allzuständigkeit dieses Organs ein entscheidender Punkt.

Abschließend bleibt mithin festzustellen, dass eine Klarstellung der einzelnen Kompetenzen von Stiftungsvorstand und Stiftungsrat in Ansehung der bereits existenten Regelungen im ContStifG und in der Stiftungssatzung nicht erforderlich scheint. Soweit dennoch zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten im Einzelfall eine gesetzliche Präzisierung angestrebt werden soll, wäre allenfalls die Allzuständigkeit des Stiftungsrats gesetzlich im ContStifG zu verankern¹³⁴.

e. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Die Besetzung und Aufgaben des Stiftungsrats ergeben sich im Wesentlichen aus §§ 6, 10, 21 ContStifG sowie aus § 8 der Stiftungssatzung. Aktuell ist der Stiftungsrat mit fünf Mitgliedern besetzt, die sich aus drei Ministerialbeamten sowie zwei Betroffenenvertretern zusammensetzen. Die Hauptaufgabe des Stiftungsrats liegt in der Beschlussfassung über sämtliche grundsätzlichen Fragen, die zum Aufgabenbereich der Stiftung gehören.

Zur Gewährleistung, dass die Sitzungen mit möglichst vollständiger Besetzung durchgeführt werden können, sind dringend die technischen Grundlagen für die Durchführung der Sitzungen per Videokonferenz zu beschaffen. Die persönliche Verhinderung des einzelnen Mitglieds zum Beispiel wegen Reisebeschränkungen, gesundheitlichen Risiken, Behinderung oder Krankheit sollte dazu führen, dass auf dessen Anforderung die Sitzung zwingend per Videokonferenz durchzuführen ist. Die weiteren Mitglieder des Stiftungsrats können dann nicht mit dem Argument gehört werden, dass ihnen eine Teilnahme per Videokonferenz nicht möglich ist. Zu diesem Zweck wäre die Stiftungssatzung wie folgt zu ergänzen:

¹³³ Vgl. hierzu *Böhm* in: Die Entschädigung der Contergan-Kinder, 1973, S. 162.

¹³⁴ Siehe hierzu unter Punkt e.

§ 8 wird wie folgt geändert¹³⁵:

a. Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 eingefügt:

„Bei Vorliegen eines wichtigen Grundes ist auf Verlangen mindestens eines Mitglieds des Stiftungsrates die Sitzung per Videokonferenz abzuhalten. Ein wichtiger Grund gemäß Satz 1 liegt insbesondere dann vor, wenn ein Mitglied des Stiftungsrates aufgrund von Reisebeschränkungen, gesundheitlichen Risiken, Behinderung oder Krankheit an der Teilnahme zu einer persönlichen Sitzung verhindert ist. Die Sitzung des Stiftungsrates kann auch dann per Videokonferenz durchgeführt werden, wenn kein wichtiger Grund vorliegt, sofern sämtliche Mitglieder des Stiftungsrates diesem Verfahren zustimmen. Für die Einberufung und Durchführung der Sitzung per Videokonferenz gelten die Absätze 4 und 6 bis 9 sowie § 6 Absatz 5, 7 und 8 ContStifG entsprechend. Insbesondere sind auch Sitzungen des Stiftungsrates per Videokonferenz öffentlich durchzuführen, indem die unentgeltliche Teilnahme an der Videokonferenz für die Öffentlichkeit gewährleistet wird.“

b. Die bisherigen Absätze 5 bis 9 werden zu Absätzen 6 bis 10.

In der Praxis ist die Zusammenarbeit im Stiftungsrat von gegenseitigen Spannungen und Unverständnis geprägt. Dies geht zulasten der Akzeptanz der Arbeit des Rats bei den Betroffenen¹³⁶. Insoweit sowie zur Wahrung der Stiftungsautonomie ist eine Nach- und Neubesetzung des Stiftungsrats angezeigt. Zur Steigerung der fachlichen Kompetenz im Stiftungsrat sowie zur Förderung des Stiftungszwecks aus § 2 Nr. 2 ContStifG (Projektförderung) sollte der Stiftungsrat, wie von § 6 Abs. 1 Satz 5 ContStifG vorgesehen, dauerhaft um zwei Personen „aus der Wissenschaft“ erweitert werden. Die Bedenken der Bundesregierung, dass durch die Erweiterung des Stiftungsrats eine Stimmmehrheit der Ministeriumsvertreter nicht mehr gegeben sei, greifen nicht durch. Durch den Verlust der Stimmmehrheit entsteht kein Mangel demokratischer Legitimation. Schon im Errichtungsgesetz war keine Mehrheit von Ministerialvertretern im Stiftungsrat vorgesehen. Maßgeblich war vielmehr die fachliche Eignung der Mitglieder. Überdies ist die Erweiterung des Stiftungsrats um zwei Mitglieder aus der Wissenschaft bereits zur Vermeidung einer Überschreitung der Grenzen der vom BMFSFJ ausgeübten Rechtsaufsicht und der damit einhergehenden

¹³⁵ Siehe lfd. Nr. 10 der Anlage unter Punkt E.

¹³⁶ Vgl. Gutachten Flick Gocke Schaumburg, S. 10.

unzulässigen Einschränkung der Autonomie der Conterganstiftung als Stiftung des öffentlichen Rechts geboten. Hieraus ergibt sich gleichermaßen das Erfordernis, dass der Vorsitz des Stiftungsrats auf eines der neutralen Mitglieder (Person aus der Wissenschaft i.S.d. § 6 Abs. 1 Satz 5 ContStifG) übertragen wird. Die drei Mitglieder, die vom BMFSFJ benannt werden, sollten Bundestagsabgeordnete sein (Mitglieder im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend oder deren Delegierte), wodurch sich schließlich auch die Problematik der „doppelten Loyalitätspflicht“, der die Ministerialbeamten gegenüber ihrem Ministerium einerseits sowie gegenüber der Conterganstiftung andererseits unterliegen, auflösen würde.

Unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck des ContStifG sollte derjenige/diejenige Experte/Expertin als weiteres Ratsmitglied benannt werden, der/die in der Lage ist, die Ziele zugunsten der Leistungsberechtigten bestmöglich zu fördern, so dass insbesondere auch Ärzte in die Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 5 ContStifG einbezogen sind.

Zur Umsetzung vorgenannter struktureller Änderungen in der Besetzung des Stiftungsrats wäre eine Anpassung des ContStifG wie folgt vorzunehmen:

§ 6 wird wie folgt geändert¹³⁷:

a. Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„Der Stiftungsrat besteht aus sieben Mitgliedern. Stellvertretung ist zulässig. Drei Mitglieder, die als Abgeordnete des Deutschen Bundestags Mitglied im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sein müssen, werden vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend berufen; die Entsendung von Delegierten anstelle der Abgeordneten nach Satz 2 ist zulässig. Zwei weitere Mitglieder werden vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf Vorschlag der in § 2 bezeichneten Personen berufen. Zwei weitere Mitglieder beruft das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit Zustimmung der in § 2 bezeichneten Personen aus der Wissenschaft. Die Mitglieder nach Satz 5 sollen eine medizinische Sachkunde und besondere Erfahrung im Bereich thalidomidbedingter Schäden sowie der Integration

¹³⁷ Siehe lfd. Nr. 11 der Anlage unter Punkt E.

von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft aufweisen. Die Sätze 3 bis 6 gelten auch für die Stellvertreterinnen und Stellvertreter.“

b. Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Der Stiftungsrat wählt aus den vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aus der Wissenschaft berufenen Mitgliedern die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und die stellvertretende Vorsitzende oder den stellvertretenden Vorsitzenden mit einfacher Mehrheit.“

Soweit das Auslegungsergebnis ergibt, dass es sich bei den „Personen aus der Wissenschaft“ lediglich um ein/e Hochschulprofessor/in oder ein/e Forscher/in einer Forschungsgesellschaft handeln kann, wäre zur Sicherstellung, dass eine Nominierung desjenigen/derjenigen Experten/Expertin möglich ist, der/die – unabhängig von der beruflichen Tätigkeit – am besten zur Erreichung der Zwecke des ContStifG beitragen kann, das ContStifG wie folgt zu ändern:

Absatz 1 Satz 5 wird wie folgt geändert¹³⁸:

„Als zwei weitere Mitglieder beruft das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Personen aus der Wissenschaft oder jede andere Person, die aufgrund Ihres medizinisch fachlichen Sachverstands geeignet ist, den Stiftungszweck nach § 2 zu fördern“.

Stiftungsratsmitglieder haben Anspruch auf Erstattung ihrer notwendigen Auslagen sowie (für die leistungsberechtigten Ratsmitglieder) ihrer Assistenzkosten. Daneben werden gemäß der Stiftungssatzung entstandene Sachkosten für Porto und Büromaterial ersetzt. Allerdings besteht bei den Betroffenenvertretern im Stiftungsrat regelmäßig das Bedürfnis nach externer, mitunter rechtlich Beratung, um das Amt des Stiftungsratsmitglieds im Interesse der Leistungsberechtigten ausüben zu können. Für den Ausgleich des Wissensdefizits bei den Betroffenenvertretern kommt insbesondere die Schaffung eines entsprechenden Stiftungsratsbudgets zur Erstattung von Auslagen für Beratungsdienstleistungen in Betracht. Eine entsprechende Normierung im ContStifG könnte wie folgt lauten:

¹³⁸ Siehe lfd. Nr. 11 der Anlage unter Punkt E.

§ 6 Absatz 4 Satz 2 werden folgende Sätze 3 bis 5 angefügt¹³⁹:

„Mitglieder nach Satz 2 haben zudem Anspruch auf Ersatz ihrer notwendigen Kosten für externe Beratungsleistungen. Der Stiftungsrat legt mit Zustimmung des Stiftungsvorstands ein Stiftungsratsbudget fest, das für Beratungsleistungen im Sinne des Satz 3 in Anspruch genommen werden kann. Für das Stiftungsratsbudget sind, soweit vorhanden, die Mittel nach § 4 Absatz 1 Nummer 3 zu verwenden.“

Eine Klarstellung der einzelnen Kompetenzen von Stiftungsvorstand und Stiftungsrat ist in Ansehung der bereits existenten Regelungen im ContStifG und in der Stiftungssatzung nicht erforderlich. Soweit dennoch zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten im Einzelfall eine gesetzliche Präzisierung angestrebt werden soll, wäre allenfalls die Allzuständigkeit des Stiftungsrats gesetzlich im ContStifG wie folgt zu verankern:

§ 6 Absatz 6 wird wie folgt geändert¹⁴⁰:

a. Satz 2 wird folgender Satz 3 angefügt.

„Im Übrigen ist er für alle Angelegenheiten der Stiftung zuständig, für die nicht nach diesem Gesetz eine andere Zuständigkeit bestimmt ist.“

b. Der bisherige Satz 3 wird Satz 4.

3. Informationsrechte nach § 7 Abs. 6 Stiftungssatzung

a. Reichweite nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Stiftungssatzung

Nach § 7 Abs. 6 Satz 1 der Stiftungssatzung haben die Mitglieder der Stiftungsorgane ein Recht auf Informationen über alle Angelegenheiten der Stiftung und zwar auch aus der Vergangenheit, soweit dies zur Wahrnehmung ihrer organschaftlichen Befugnisse erforderlich ist.

Der Informationsanspruch nach Satz 1 ist grundsätzlich weit zu verstehen, da er „alle Angelegenheiten“ der Stiftung umfasst. Das VG Köln hat hierzu ausgeführt,

¹³⁹ Siehe lfd. Nr. 12 der Anlage unter Punkt E.

¹⁴⁰ Siehe lfd. Nr. 13 der Anlage unter Punkt E.

dass in den Begriff der „Angelegenheiten“ der Stiftung – im Gegensatz zum Begriff des „Aufgabenbereichs“ in § 6 Abs. 6 ContStifG – letztlich alle Gegenstände einbezogen sind, mit denen sich die Stiftung befasst¹⁴¹. Dies gilt insbesondere für sämtliche Vorgänge, die den Stiftungszweck betreffen. Die Vorschrift soll nach ihrem Sinn und Zweck die Erleichterung der Ausübung der übertragenen Aufgaben, insbesondere die Kontrolle der Tätigkeit des Stiftungsvorstands durch den Stiftungsrat gewährleisten¹⁴². Durch die Satzungsänderung im Jahr 2019 wurde Satz 1 dahingehend konkretisiert, dass die begehrte Informationserteilung zur Wahrnehmung der organschaftlichen Befugnisse erforderlich sein muss. Die bloße Informationssammlung „auf Vorrat“ ist demnach nicht möglich. Indes dürfte die anlasslose Informationsabfrage ohnehin nicht den Bedürfnissen der Praxis entsprechen. Damit das Informationsrecht jedoch nicht zu einem Recht „auf dem Papier“ verkommt, ist im Hinblick auf das Erforderlichkeitskriterium grundsätzlich eine restriktive Auslegung geboten.

b. Einschränkungen gemäß Satzungsänderung 2019

Durch die Aufnahme der Sätze 2, 3 und 4 in § 7 Abs. 6 der Stiftungssatzung im Jahre 2019 hat das Informationsrecht erhebliche Einschränkungen erfahren¹⁴³. Danach haben die Mitglieder der Organe bei der Ausübung der Informationsrechte auf die Belange der Organe und der Stiftung angemessen Rücksicht zu nehmen. Zudem soll das Recht auf Information über Entscheidungen des Vorstands nicht für Entwürfe zu Entscheidungen sowie für Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung gelten, solange die Entscheidung noch nicht beschlossen ist und soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder ihres Vollzugs vereitelt werden würde. Der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung sollen nach § 7 Abs. 6 Satz 4 auch Entwürfe und Ergebnisse von Beweiserhebungen, Gutachten oder Stellungnahmen Dritter dienen.

Satz 2 gibt den Grundsatz der Rücksichtnahme und Verhältnismäßigkeit der Mittel wieder, welcher im öffentlichen Recht auch ohne ausdrückliche gesetzliche Normierung Anwendung findet. Danach darf eine ständige, anlasslose Kontrolle nicht erfolgen. Die Stiftungsorgane sollen in ihrer täglichen Arbeit nicht komplett eingeschränkt werden.

¹⁴¹ Vgl. VG Köln, Beschluss vom 07.04.2016, 7 L 2989/15, in dem es um die Überlassung verschiedener Gutachten betreffend die Evaluierung des Dritten Änderungsgesetzes zum Conterganstiftungsgesetz ging.

¹⁴² Ebd.

¹⁴³ Das Gutachten Flick Gocke Schaumburg kommentiert das Informationsrecht nach § 7 Abs. 6 der Stiftungssatzung in der alten Fassung, siehe dort die Seiten 49 ff.

Durch Satz 3 erfuhr das Informationsrecht auch eine zeitliche Eingrenzung. Es soll nicht in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen, sondern nur in abgeschlossene Sachverhalte eingegriffen werden können. Dies entspricht im Wesentlichen der einschränkenden Regelung aus § 4 Abs. 1 Satz 1 Informationsfreiheitsgesetz (IFG).

Allerdings ist in der weiteren Regelung nach § 7 Abs. 6 Satz 4 der Stiftungssatzung eine unverhältnismäßige Beschränkung zu sehen. Danach werden auch sämtliche Gutachten und Stellungnahmen pauschal als vorgelagerter Vorgang gewertet und damit dem Informationsrecht entzogen. Diesbezüglich hatte das VG Köln, damals noch zu § 7 Abs. 6 a.F., bereits treffend festgestellt, dass den Mitgliedern des Stiftungsrats jedenfalls das Recht zusteht, die Informationen zu verlangen, die ihnen die Kontrolle der Tätigkeit des Vorstands ermöglicht. Soweit der Stiftungsvorstand bei der Einholung von Gutachten im Rahmen seiner Befugnis zur Geschäftsführung gemäß § 7 Abs. 5 ContStifG tätig wurde, sei die Einsichtnahme in diese Gutachten aus Sicht der Stiftungsratsmitglieder geboten, um letztlich festzustellen zu können, ob die Arbeit des Vorstands in dieser Angelegenheit ordnungsgemäß, zweckmäßig und wirtschaftlich im Sinne des § 8 Abs. 1 Nr. 9 der Stiftungssatzung war¹⁴⁴.

Rechtliche und medizinische Gutachten dienen maßgeblich der Vorbereitung der Stiftungsarbeit und Weiterentwicklung der Stiftung auch in grundsätzlichen Angelegenheiten. Dem Stiftungsrat soll erst dann eine Kontrollmöglichkeit zustehen, wenn die Entscheidung abschließend getroffen wurde. Zur Bedeutung der Einsichtnahme von Gutachten im politischen Prozess hat das VG Köln¹⁴⁵ festgestellt, dass ein Abwarten auf die Einsichtnahme in ein Gutachten jedenfalls dann nicht zumutbar ist, wenn zwischenzeitlich vollendete Tatsachen geschaffen werden. Diese Gefahr besteht jedoch bei Anwendung der Neuregelung aus Satz 4.

Hinzu kommt, dass im Fall der Conterganstiftung das Informationsrecht nach seinem Sinn und Zweck auch der Gleichbehandlung der verschiedenen Stiftungsratsmitglieder dienen muss. Der Stiftungsrat ist mit drei Ministerialbeamten und zwei Betroffenenvertretern besetzt. Die Betroffenenvertreter haben jedoch gegenüber Ersteren typischerweise ein Informationsdefizit. Im Zusammenhang mit einem Informationsrecht von Gemeinderatsmitgliedern hat das OVG Münster festgestellt, dass das Informationsrecht des einzelnen Mitgliedes der Vertretungskörperschaft nicht nur einer größtmöglichen Richtigkeitsgewähr hinsichtlich der zu treffenden Entscheidung dient, sondern auch dem Schutz etwaiger

¹⁴⁴ Vgl. VG Köln, Beschluss v. 07.04.2016, 7 L 2989/15.

¹⁴⁵ Vgl. VG Köln, Beschluss v. 07.04.2016, 7 L 2989/15.

Minderheitendispositionen. Nur durch eine möglichst umfassende und unterschiedslose Informationsmöglichkeit aller Mitglieder werde eine praktikable Möglichkeit eröffnet, eigene Vorstellungen einzubringen und eine abweichende Beschlussfassung zu erwirken.¹⁴⁶

§ 7 Abs. 6 Satz 4 der Stiftungssatzung steht weiterhin in einem klaren Widerspruch zur parallelen Regelung im Informationsfreiheitsgesetz – IFG. Nach § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung. Das IFG regelt das Recht für „Jedermann“ (§ 1 Abs. 1 Satz IFG). Dies bedeutet jedoch, dass das Informationsrecht in Bezug auf die Gutachten erst recht den gewählten Organmitgliedern im Stiftungsrat zustehen muss. Die jetzige Form der satzungsmäßigen Regelung verhindert den rechtzeitigen Einblick der Betroffenenvertreter in gutachterliche Stellungnahmen. Insbesondere die Betroffenenvertreter werden durch die Regelung nach Satz 4 unverhältnismäßig benachteiligt¹⁴⁷.

c. Zusammenfassung und Handlungsempfehlung

Das Informationsrecht aus § 7 Abs. 6 der Stiftungssatzung hat durch die Satzungsänderung im Jahre 2019 eine erhebliche Einschränkung erfahren. Dabei stehen die Einschränkungen teilweise im Widerspruch zu den Regelungsinhalten des § 4 Abs. 1 IFG. Dem Stiftungsrat obliegt die Fachaufsicht über den Stiftungsvorstand. Dieser Aufgabe kann der Stiftungsrat in Bezug auf medizinische oder juristische Gutachten, die der Weiterentwicklung der Conterganstiftung dienen, nur noch eingeschränkt nachkommen. Es wird daher angeregt, jedenfalls den neuen Satz 4 aus der Stiftungssatzung zu streichen oder hilfsweise in Entsprechung zu § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG auszugestalten¹⁴⁸.

¹⁴⁶ OVG Münster, Urteil v. 05.02.2002, 15 A 2604/99.

¹⁴⁷ Siehe eine entsprechende Feststellung in Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sören Pellmann, Susanne Ferschl, Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE sowie der Abgeordneten Conrinna Ruffer, Markus Kurth, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 19/15941), BT-Drucks. 19/16661, S. 2 u. 4.

¹⁴⁸ Siehe lfd. Nr. 14 der Anlage unter Punkt E.

VI. Projektförderung nach §§ 20 ff. ContStifG

1. Gegenstand

Neben der Erbringung von Leistungen an behinderte Menschen, deren Fehlbildungen mit der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate in Verbindung gebracht werden können, ist nach § 2 Nr. 2 ContStifG¹⁴⁹ die Förderung oder Durchführung von Forschungs- und Erprobungsvorhaben weiterer Zweck der Stiftung. Die Projekte sollen die betroffenen Personen im Hinblick auf ihre Teilhabe am Leben unterstützen und die durch jahrelange Fehlbelastungen von Wirbelsäule, Gelenken und Muskulatur entstandenen erheblichen körperlichen Beeinträchtigungen und Schmerzzustände (Spätfolgen) zu mildern. Die sich im Alter deutlich verschlechternde körperliche Situation der contergangeschädigten Menschen machen unabhängige Studien notwendig, die sich systematisch und zielführend mit den individuellen conterganbedingten Schäden und deren Auswirkungen im Alltag und in der Zukunft beschäftigen. So haben viele Geschädigte ihre körperlichen Defizite aufgrund der Missbildungen von Kindheit an durch andere Körperteile kompensiert, was zu einem schnelleren Verschleiß geführt hat. Sie werden daher zukünftig noch mehr auf Hilfe angewiesen sein. Hinzu kommt, dass einige körperliche Schäden nur bei der Schädigung durch Thalidomid auftreten, weshalb entsprechende Rückschlüsse von anderen körperlich behinderten Menschen nicht die notwendigen Erkenntnisse bringen dürften. Gleichmaßen geht es um die Aufdeckung etwaiger noch völlig unbekannter Schäden sowie die Entwicklung angepasster medizinischer Instrumente (z.B. Blutdruckmessgeräte).

Die Conterganstiftung hat mithin die Möglichkeit, selbst Projekte zu initiieren und eigene Projekte der wissenschaftlichen Forschung, Entwicklung und Erprobung von spezifischen Behandlungsmethoden und sonstigen Maßnahmen fördern oder durchzuführen. Die weitere Ausgestaltung in puncto Budget sowie Aufstellung und Durchführung eines Vergabeplans enthält Abschnitt 3 des ContStifG.

2. Budget

Nach § 19 ContStifG können für die Projektförderung die Erträge aus den Mitteln nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 ContStifG (Zuwendung von 50 Millionen Euro der Grüenthal GmbH) verwendet werden, soweit diese Mittel nicht bereits für die jährlichen Sonderzahlungen nach § 11 Satz 2 Nr. 1, § 13 Abs. 1 Nr. 4 ContStifG aufgezehrt wurden. Verwendbar sind zudem Zuwendungen, z. B. Spendengelder, von dritter

¹⁴⁹ Eingeführt durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes, Gesetz v. 25.06.2009 (BGBl. I S. 1534).

Seite im Sinne des § 4 Abs. 2 ContStifG, soweit nicht die oder der Zuwendende etwas anderes bestimmt hat (vgl. § 19 ContStifG).

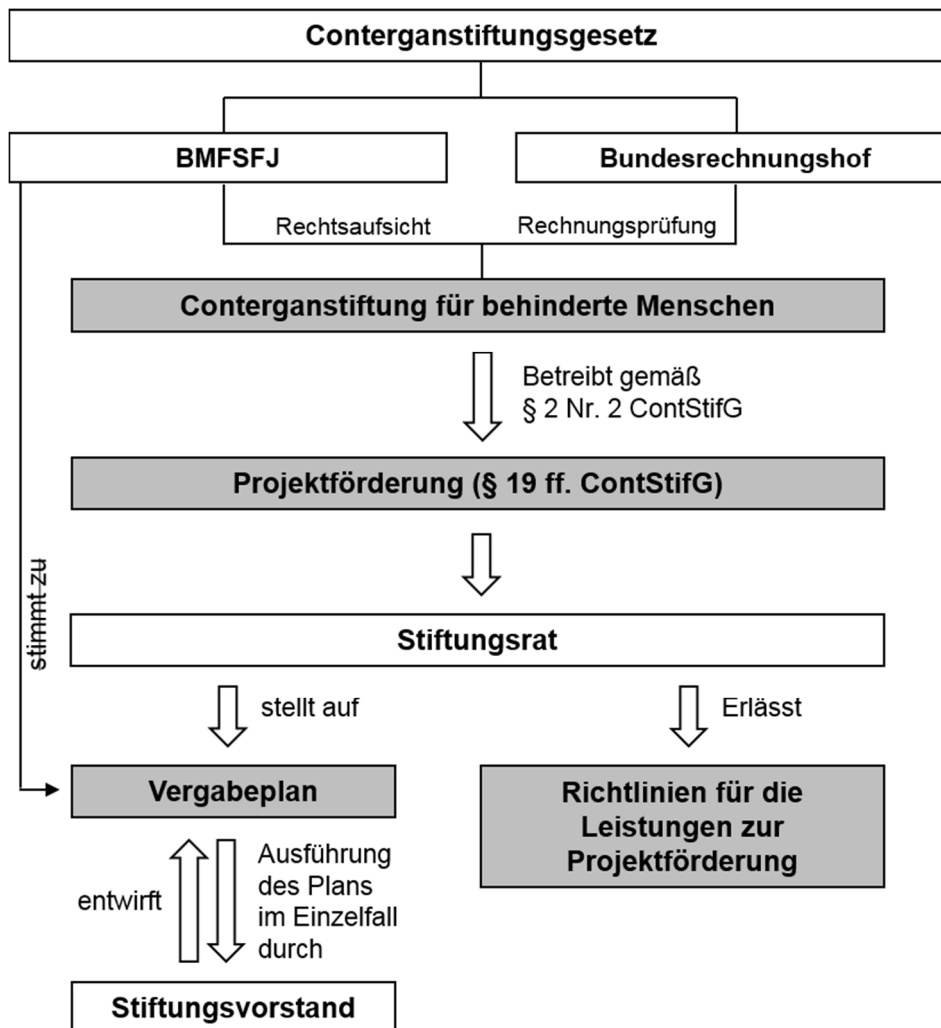
Die Finanzierung von Projekten nach Abschnitt 3 des ContStifG ist folglich nicht mit einem regelmäßigen Budget gesichert, sondern hängt davon ab, ob nach Auszahlung der Leistungen nach Abschnitt 2 oder über den Erhalt von Spendengeldern Mittel noch zur Verfügung stehen.

3. Vergabeverfahren

Gemäß § 21 ContStifG stellt der Stiftungsrat mit Zustimmung des BMFSFJ jeweils für zwei Geschäftsjahre einen Vergabeplan auf, der den Finanzrahmen für Förderprojekte festlegt. Über die Ausführung des Plans im Einzelfall beschließt der Vorstand. Im Hinblick auf die Rolle des BMFSFJ als bloße Rechtsaufsicht ist der Zustimmungsvorbehalt für die Aufstellung des Vergabeplans nicht nachvollziehbar. Der Stiftungsrat ist demokratisch legitimiert und damit in der Lage, eigenständig über die zweckgerichtete Verwendung der Mittel zur Projektförderung zu entscheiden. Das BMFSFJ kann die Entscheidungen des Stiftungsvorstands innerhalb der Grenzen der Rechtsaufsicht überwachen. Eine Intervention kommt demnach nur dann in Betracht, wenn ein Verstoß gegen eine gesetzliche Vorschrift vorliegt. Aus Zweckmäßigkeitserwägungen muss sich das BMFSFJ indes heraushalten¹⁵⁰. Insoweit kann der Zustimmungsvorbehalt des BMFSFJ gestrichen werden.

¹⁵⁰ Im Kern scheint die Bundesregierung derselben Auffassung sein, zumal Sie im Hinblick auf die Verabschiedung des Vergabeplans durch den Stiftungsrat das BMFSFJ zur Zurückhaltung auffordert, vgl. BTag-Drs. 19/12415, S. 28.

Abb. 4: Projektförderung nach §§ 20 ff. ContStifG



Quelle: Eigene Darstellung

4. Status quo

Nach Auffassung der Betroffenen entspricht die aktuelle Arbeit der Conterganstiftung dem ausdrücklichen Stiftungszweck aus § 2 Nr. 2 ContStifG nicht in ausreichender Form. Derzeit sind nur einige wenige Projekte beauftragt worden, u.a. eine bedeutsame Gefäßstudie. Allerdings ist im Hinblick auf die Gefäßstudie anzumerken, dass diese bereits vor acht Jahren im Rahmen der 2012 veröffentlichten „Heidelberger Studie“¹⁵¹ empfohlen wurde. Die Durchführung der Studie hat jedoch bis heute noch nicht begonnen.

¹⁵¹ Sog. Wiederholt durchzuführende Befragung zu Problemen, speziellen Bedarfen und Versorgungsdefiziten von contergangeschädigten Menschen, 2012, vorgelegt vom Institut für Gerontologie der Ruprecht Karls Universität Heidelberg.

Die begehrten Ergebnisse und Erkenntnisse aus den Projekten, die so wichtig für zukünftige Diagnosen und Therapien sind, sind also bisher ausgeblieben. Schleppende und unklare Prozesse zögern den Projektbeginn hinaus. Eine Verbesserung sollte insbesondere durch eine verlässliche, regelmäßige Budgetierung sowie der vom BMFSFJ unabhängigen Entscheidungsbefugnis des Stiftungsrats über den Vergabeplan gelingen.

VII. Förderung und Einrichtung multidisziplinärer medizinischer Kompetenzzentren

Gemäß der Gesetzesbegründung zum Vierten Gesetz zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes¹⁵² sollen im Bundesgebiet entsprechend der regionalen Verteilung der Betroffenen multidisziplinäre medizinische Kompetenzzentren aufgebaut werden¹⁵³, durch welche das auf contergangeschädigte Menschen spezialisierte Beratungs-, Betreuungs- und Behandlungsangebot ausgebaut werden soll. Aus dem Betrag von 30 Millionen Euro, der insbesondere für die jährliche pauschalierte Leistung für spezifische Bedarfe im Einzelfall vorgesehen ist, sollen auch die Kosten für Beratungsleistungen und für die Förderung von multidisziplinären medizinischen Kompetenzzentren gezahlt werden¹⁵⁴. Bis heute enthält das ContStifG keine Regelung für die Verteilung der Gelder zugunsten von Kompetenzzentren (Ärzte, Krankenhäuser u.a.). In der Folge wurden bislang noch keine Finanzmittel zum Aufbau von Kompetenzzentren aufgewandt. Zwar ist nunmehr die Einrichtung und Förderung multidisziplinärer Kompetenzzentren Gegenstand des Entwurfs eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 26.05.2020¹⁵⁵. Die vorgesehenen Vorschriften erscheinen jedoch nicht ausreichend, um die geordnete Einrichtung und Förderung nachhaltig zu gewährleisten. Insoweit sind weitere das ContStifG ergänzende Regelungen erforderlich.

Die Förderung und Einrichtung multidisziplinärer medizinischer Kompetenzzentren wird in den kommenden Jahren für die Leistungsberechtigten eine zentrale Rolle spielen. Mit zunehmendem Alter steigt der Bedarf für Beratung, sozialdienstliche Betreuung sowie medizinische Hilfe durch Therapeuten und Ärzte. Den Bedarf belegte bereits im Jahre 2012 eindrucksvoll die sogenannte „Heidelberger Studie“¹⁵⁶. Danach berichteten 24,9% der Studienteilnehmer von einem ungedeckten Bedarf an fachärztlicher orthopädischer Versorgung. Immerhin 7,7 % der Teilnehmer berichteten über einen ungedeckten Bedarf an psychotherapeutischer Versorgung. Sogar 51,6% der behandelnden Ärzte, die an der Studie teilgenommen hatten, bezeichneten die ärztliche Versorgung als

¹⁵² Gesetz vom 21.02.2017 BGBl. I S. 263.

¹⁵³ Vgl. BTag-Drs. 18/10378, S. 10.

¹⁵⁴ Vgl. § 15 der Richtlinien für die Gewährung von Leistungen wegen Contergan-Schadensfällen, Fundstelle: BAnz AT 17.03.2017 B1.

¹⁵⁵ Vgl. BTag-Drs. 19/19498.

¹⁵⁶ Sog. Wiederholt durchzuführende Befragung zu Problemen, speziellen Bedarfen und Versorgungsdefiziten von contergangeschädigten Menschen, 2012, vorgelegt vom Institut für Gerontologie der Ruprecht Karls Universität Heidelberg.

unzureichend, 32,3% als ausreichend¹⁵⁷. 75,4% der befragten Ärzte bestätigten einen erhöhten Zeitaufwand bei der Behandlung contergangeschädigter Patienten. Dieser Zeitaufwand beruhe vor allem auf der speziellen Symptomatik (93,5%), auf der verzögerten Ansprechbarkeit auf therapeutische Maßnahmen (57,8%) sowie auf einem erhöhten verwaltungstechnischen Aufwand (43,2%)¹⁵⁸.

In Ansehung von Aufgaben und Funktionen wird aus Sicht der Betroffenen dringend angeregt, zukünftig nicht mehr die Bezeichnung „Multidisziplinäres medizinisches Kompetenzzentrum“ zu verwenden, sondern die Kompetenzen von Ärzten und sonstigem Fachpersonal bundesweit unter dem Oberbegriff des „multidisziplinären Kompetenznetzwerks“ zu organisieren. Der Begriff des „Zentrums“ ist irritierend, da letztlich, wie sich aus Nachfolgendem ergibt, nicht zwingend separate Zentren einzurichten sind, sondern insbesondere bereits existierende Strukturen mit fachlichem Wissen fortgebildet und vernetzt werden sollen. Das Netzwerk soll überdies nicht auf „medizinische“ Belange beschränkt werden, sondern auch Beratung, sozialdienstliche Unterstützung sowie Unterstützung bei der Bereitstellung von Hilfsmitteln sicherstellen. Insoweit wird in den weiteren Ausführungen bereits der Oberbegriff des „multidisziplinären Kompetenznetzwerks“ Verwendung finden.

1. Stiftungszweck, finanzielle Ausstattung und Organisation

a. Stiftungszweck

Das Kompetenznetzwerk soll die Lebenssituation thalidomidgeschädigter Menschen sichern und verbessern. Zur Klarstellung der herausragenden Bedeutung des Kompetenznetzwerks sollte deren Förderung und Einrichtung in den Stiftungszweck mit aufgenommen werden. Eine gesetzliche Präzisierung des Stiftungszwecks ist auch deshalb erforderlich, um gänzlich auszuschließen, dass die Stiftung, mangels ausreichender gesetzlicher Grundlage, bei der Förderung und Einrichtung des Netzwerks außerhalb des ihr zugewiesenen Stiftungszwecks tätig wird.

b. Finanzielle Ausstattung

Weiter sollte gesetzlich festgeschrieben werden, dass aus den vom Bund zur Verfügung gestellten Mitteln in Höhe von 30 Millionen Euro jährlich, die bislang

¹⁵⁷ Vgl. sog. Widerholt durchzuführende Befragung zu Problemen, speziellen Bedarfen und Versorgungsdefiziten von contergangeschädigten Menschen, 2012, vorgelegt vom Institut für Gerontologie der Ruprecht Karls Universität Heidelberg, S. 203.

¹⁵⁸ Vgl. sog. Widerholt durchzuführende Befragung zu Problemen, speziellen Bedarfen und Versorgungsdefiziten von contergangeschädigten Menschen, 2012, vorgelegt vom Institut für Gerontologie der Ruprecht Karls Universität Heidelberg, S. 202.

gemäß dem ContStifG für Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe verwendet wurden, Gelder in einer Höhe von 3 Millionen Euro für die Förderung und Einrichtung des Kompetenznetzwerks verwendet werden. Eine konsequente, separat ausgewiesene, Budgetierung zugunsten des Kompetenznetzwerks ist im Interesse aller Leistungsberechtigten. Weitere Regelungen sollten gewährleisten, dass ausgewiesene Mittel, die im Kalenderjahr nicht zur Förderung und Einrichtung des Kompetenznetzwerks verbraucht wurden, an die Leistungsberechtigten ausbezahlt werden¹⁵⁹.

c. Organisation

Das ContStifG sollte, unter ausdrücklicher Beteiligung der Betroffenen¹⁶⁰, präzisieren, welche Qualifikationen und Kompetenzen von dem Netzwerk abgedeckt werden sollen. Maßgeblich geht es um ein möglichst dezentral, bedarfsgerecht in ganz Deutschland organisiertes Netzwerk einschließlich eines telemedizinischen Portals mit dem Ziel der medizinischen und therapeutischen Betreuung, der Assistenz und Pflege, der Versorgung mit individuell an die Conterganschädigung angepassten Hilfsmitteln, der sozialdienstlichen Betreuung und der Beratung, bei der auf fundierte Kenntnisse und Erfahrungen im Umgang mit contergangeschädigten Menschen zurückgegriffen werden kann. Kosten, die wegen des besonderen Bedarfs an Personal, Umbauten und Sachleistungen entstehen, sollen ebenfalls zuwendungsfähig sein.

Ganz grundlegend sollten in bestehenden Strukturen (wie z.B. Krankenhäusern, Ärztezentren oder niedergelassenen Ärzten verschiedenster Fachbereiche) durch Fort- und Weiterbildung spezifische Kompetenzen aufgebaut werden. Zum Ziel wird gesetzt, dass spezifische Kompetenzen deutschlandweit zweckmäßig verteilt anzutreffen sind¹⁶¹. Damit eine fundierte Diagnose und Behandlung stets gewährleistet ist, sollten zum Zwecke des fachlichen Austauschs unter Ärzten, Physiotherapeuten und sonstigen Fachleuten oder zur Einholung einer Zweitmeinung, vorzugsweise organisiert über ein telemedizinisches Portal, für das Bundesgebiet konkrete Ansprechpartner bestimmt werden, die fachlich besonders versiert sind. Auf diese Weise kann Fachwissen einzelfallbezogen abgerufen

¹⁵⁹ Sog. „weitere jährliche Einmalzahlung“, vgl. § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ContStifG-Entwurf gemäß der Handlungsempfehlung unter Punkt 2.

¹⁶⁰ Vgl. die Begründung zum Entwurf des Vierten Gesetzes zur Änderung des ContStifG, in welcher der Gesetzgeber ausdrücklich darauf hinwies, dass die Anforderungsprofile für Kompetenzzentren von der Stiftung unter Beteiligung der Betroffenen zu entwickeln sind, BTag-Drs. 18/10378, S. 10.

¹⁶¹ Für das Fachpersonal, wie insb. Ärzte, sollten ausreichend Anreize gesetzt werden, damit die Möglichkeiten zu Fort- und Weiterbildung auch wahrgenommen werden. Ärzte werden sich contergangeschädigter Patienten in der Praxis voraussichtlich nur dann annehmen, wenn insbesondere für den Mehraufwand bei der Behandlung eine adäquate Vergütung vorgesehen ist.

werden und sich entsprechend der regionalen Verteilung der Betroffenen deutschlandweit verteilen. Darüber hinaus ist die Einrichtung einer Datenbank zu empfehlen, in der – die Einwilligung des betroffenen Patienten vorausgesetzt – Diagnosedaten (z.B. Röntgenbilder, Medikation, Laborbefunde und Arztberichte) zum einzelnen Patienten hinterlegt werden können. Die avisierten Kompetenzzentren sollten sich untereinander für unbekannte Schäden sensibilisieren. Soweit bei Untersuchungen neue Schäden erkannt werden, sollte dies dokumentiert und weitergetragen werden. Zweckdienlich wäre an dieser Stelle ebenfalls eine anonymisierte Meldung an die Conterganstiftung. Die Versorgung mit individuell angefertigten oder individuell angepassten Heil- und Hilfsmittel muss sichergestellt werden. Denn aus Gründen der Produkthaftung sind nur wenige Händler zu Modifikationen an den Hilfsmitteln bereit. In der Folge sollte das bestehende Angebot deutschlandweit über ein Netzwerk bekannt gemacht werden. Zur Gewährleistung von Beratung- und sozialdienstlicher Betreuung sollten Sozialpädagogen ausreichend geschult sein. Insoweit wären flächendeckend örtliche Träger anzusprechen, damit die Fort- und Weiterbildung von Sozialpädagogen auch in Bezug auf Contergan bedingte Schädigungen sichergestellt ist.

Die vorangestellte Ausgestaltung der Weiterentwicklung und Vernetzung der Kompetenzen nennt die grundlegenden Anforderungen, die für eine Sicherstellung der Versorgung der betroffenen Menschen erforderlich sind. Die Beschreibung ist nicht abschließend. Die Zweckdienlichkeit einzelner Maßnahmen muss sich in der Praxis beweisen. Insoweit ist der Aufbau des Kompetenznetzwerks ein dynamischer Prozess.

Dem BMFSFJ obläge es schließlich im Einvernehmen mit dem Stiftungsrat Richtlinien zu erlassen, in denen geregelt ist, nach welchen Maßstäben auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden Mittel das multidisziplinäre Kompetenznetzwerk gefördert und eingerichtet wird.

Zur verlässlichen Bewältigung der im Stiftungszweck verankerten Aufgabe der Förderung und Einrichtung eines multidisziplinären Kompetenznetzwerks ist es einmal mehr zwingend erforderlich, dass das BMFSFJ die für „Wissenschaftlerinnen oder Wissenschaftler“ vorgesehenen zwei Sitze im Stiftungsrat mit wissenschaftlich-medizinischen Sachverständigen besetzt. Auf diese Weise wäre es dem Stiftungsrat möglich, eine sachgerechte Evaluierung der vom Ministerium zu erstellenden Förderrichtlinie vorzunehmen sowie nach Einrichtung des multidisziplinären Kompetenznetzwerks dessen bedarfsgerechte Entwicklung zu beurteilen.

2. Fünftes Gesetz zur Änderung des ContStifG und weitere Handlungsempfehlungen

Die Einrichtung und Förderung multidisziplinärer Kompetenzzentren ist bereits Gegenstand des Entwurfs eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 26.05.2020¹⁶². Allerdings sieht der Entwurf keine Ergänzung des Stiftungszwecks in Bezug auf die Kompetenzzentren vor. Zudem soll keine separate Budgetierung entsprechender Mittel erfolgen. Um der Bedeutung der Einrichtung und Förderung multidisziplinärer Kompetenzzentren für die contergangeschädigten Personen zu entsprechen, werden unter der Terminologie des „Multidisziplinären Kompetenznetzwerks“, in Anknüpfung an die vorangestellten Ausführungen, ergänzend zu den aktuellen Entwurfsvorschriften gemäß BTag-Drs. 19/19498, folgende Neuregelungen vorgeschlagen¹⁶³:

1. § 2 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:

„2. ihnen durch die Förderung oder Durchführung von Forschungs- und Erprobungsvorhaben sowie durch die Förderung und Einrichtung eines multidisziplinären Kompetenznetzwerks Hilfe zu gewähren, um ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu unterstützen und die durch Spätfolgen hervorgerufenen Beeinträchtigungen zu mildern.“

2. § 4 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a. Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„den Mitteln in Höhe von bis zu 27 Millionen Euro jährlich, die der Bund für Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe zur Verfügung stellt; die sonstigen Kosten im Zusammenhang mit diesen Leistungen einschließlich der Verwaltungskosten werden ebenfalls aus diesem Betrag gezahlt;“

b. Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 3 eingefügt:

„den Mitteln in Höhe von 3 Millionen Euro, die der Bund zur Förderung und Einrichtung eines multidisziplinären Kompetenznetzwerks zur Verfügung stellt; die sonstigen Kosten im Zusammenhang mit der Förderung und Einrichtung dieses

¹⁶² Vgl. BTag-Drs. 19/19498.

¹⁶³ Siehe lfd. Nr. 15 der Anlage unter Punkt E.

Kompetenznetzwerks einschließlich der Verwaltungskosten werden ebenfalls aus diesem Betrag gezahlt;“

c. Die Nummern 3, 4 und 5 werden zu Nummern 4, 5 und 6.

Hilfsweise für den Fall, dass eine separate Ausweisung im Stiftungsvermögen nach § 4 ContStifG im Hinblick auf das *multidisziplinäre Kompetenznetzwerk* nicht erfolgen soll, sollte der jetzige § 2 Nr. 2 wie folgt gefasst werden:

„2. den Mitteln in Höhe von bis zu 30 Millionen Euro jährlich, die der Bund für Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe sowie zur Förderung und Einrichtung eines multidisziplinären Kompetenznetzwerks zur Verfügung stellt, wobei jedenfalls 3 Millionen Euro jährlich auf die Förderung und Einrichtung des multidisziplinären Kompetenznetzwerks entfallen sollen; die sonstigen Kosten im Zusammenhang mit den Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe sowie mit der Förderung und Einrichtung eines multidisziplinären Kompetenznetzwerks einschließlich der Verwaltungskosten werden ebenfalls aus diesem Betrag gezahlt.“

3. § 11 Satz 2 wird wie folgt geändert:

a. Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 3 eingefügt:

„3. für die jährliche Einmalzahlung die Mittel nach § 4 Absatz 1 Nummer 3;“

b. Die bisherige Nummer 3 wird Nummer 4.

4. § 13 wird wie folgt geändert:

a. Nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 wird folgende Nummer 5 eingefügt:

„5. eine weitere jährliche Einmalzahlung.“

b. Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:

„Die jährlichen Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe, die jährlichen Sonderzahlungen und die weitere jährliche Einmalzahlung werden nur geleistet, soweit dafür Mittel nach § 11 Satz 2 Nummer 1, 2 und 3 im Stiftungsvermögen vorhanden sind.“

c. Nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Zur Ermittlung der Höhe der weiteren jährlichen Einmalzahlung eines jeden Leistungsberechtigten finden die Regularien für die Ermittlung der Höhe der jährlichen Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe entsprechend Anwendung.“

5. Nach § 21 wird folgender Abschnitt 4 eingefügt:

„Abschnitt 4

Multidisziplinäres Kompetenznetzwerk

§ 22 Finanzielle Ausstattung

Für Maßnahmen nach diesem Abschnitt sind zu verwenden

- 1. die ausgewiesenen Mittel nach § 4 Abs. 1 Nr. 3,**
- 2. Zuwendungen nach § 4 Abs. 2, soweit nicht die oder der Zuwendende etwas anderes bestimmt hat.**

§ 23 Förderung und Einrichtung

(1) Zur Erreichung des in § 2 Nr. 2 bezeichneten Zwecks soll die Stiftung ein multidisziplinäres Kompetenznetzwerk fördern und einrichten.

(2) Das multidisziplinäre Kompetenznetzwerk bietet insbesondere

- 1. medizinische und therapeutische Beratung,**
- 2. Assistenz und Pflege,**
- 3. Versorgung mit individuell an die Conterganschädigung angepassten Hilfsmittel,**
- 4. sozialdienstliche Betreuung und**

5. Beratung

speziell abgestimmt auf leistungsberechtigte Personen.

(3) Das multidisziplinäre Kompetenznetzwerk ist entsprechend der regionalen Verteilung der Betroffenen organisiert.

§ 24 Förderrichtlinien

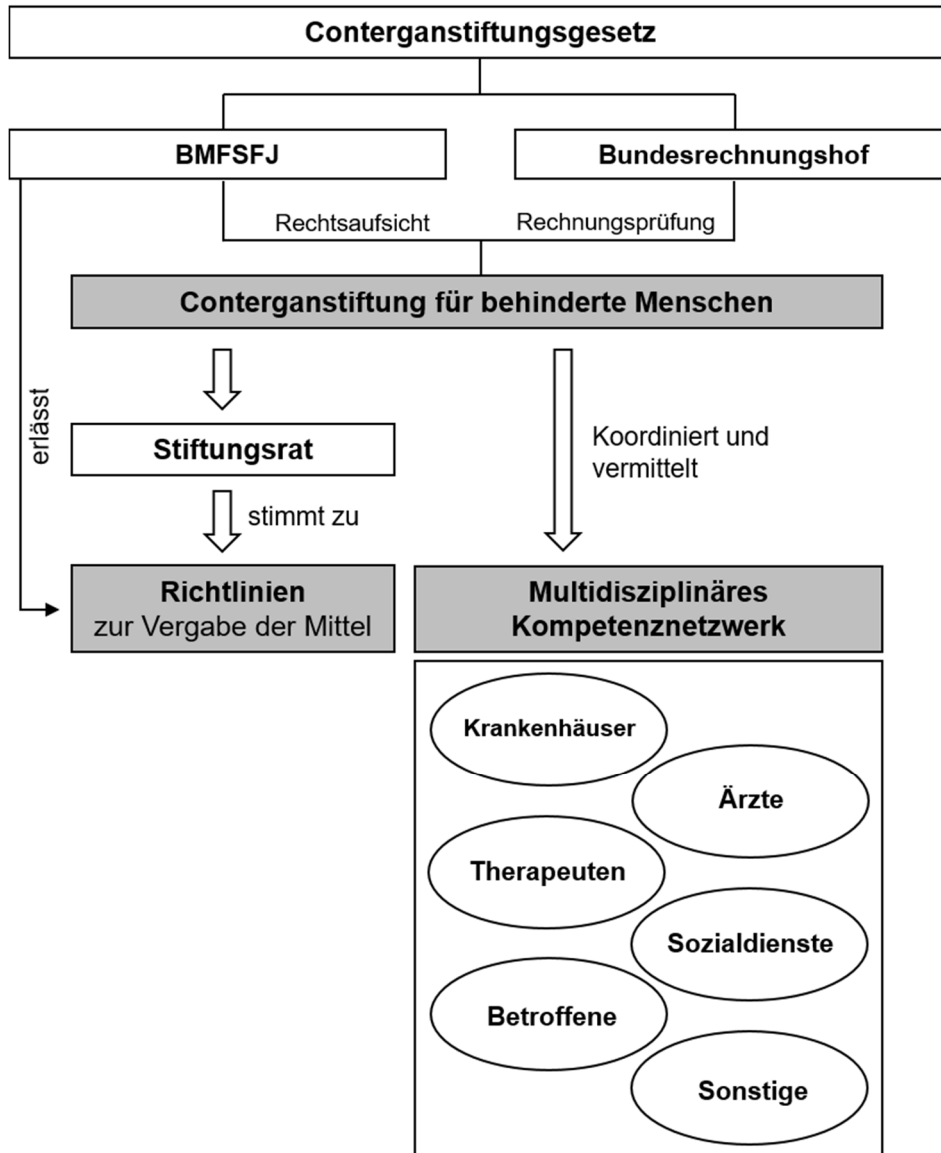
Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erlässt im Einvernehmen mit dem Stiftungsrat Richtlinien, in denen geregelt ist, nach welchen Maßstäben auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden Mittel nach diesem Abschnitt ein multidisziplinäres Kompetenznetzwerk gefördert und eingerichtet werden soll.“

6. Der bisherige Abschnitt 4 wird der neue Abschnitt 5.

7. Die bisherigen Paragraphen 22 bis 25 werden die neuen Paragraphen 25 bis 28.

Die vorangestellten Neuregelungen stellen sich in der Übersicht wie folgt dar:

Abb. 5: Förderung und Einrichtung eines multidisziplinären Kompetenznetzwerks



Quelle: Eigene Darstellung

VIII. Beratungsfunktion der Stiftung

1. Aktuelle Rechtslage

Nach § 10 Abs. 1 Satz 4 der Stiftungssatzung hat der Stiftungsvorstand die Leistungsberechtigten in Ansehung ihrer Ansprüche nach dem ContStifG zu beraten. Diese Aufgabe beinhaltet auch die Beratung zu den Möglichkeiten der adäquaten Verwendung der jährlichen Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe (§ 10 Abs. 1 Satz 5 Stiftungssatzung) sowie insbesondere auch, inwieweit die Kosten für einen individuellen spezifischen Bedarf bereits durch andere Kostenträger gedeckt sind (§ 10 Abs. 1 Satz 6 Stiftungssatzung). Eine Rechtsberatung im Einzelfall erfolgt indes nicht (§ 10 Abs. 1 Satz 7 Stiftungssatzung). In der Praxis erfolgt die Beratung über die Geschäftsstelle als der „verlängerte Arm“ des Stiftungsvorstands.

2. Erweiterung der Beratungsfunktion

In Ansehung des zunehmenden Alters der contergangeschädigten Personen steigt aus Sicht der Betroffenen der Beratungsbedarf stetig an, insbesondere auch im Hinblick auf die Möglichkeiten sozialdienstlicher Betreuung sowie medizinischer Hilfe durch Therapeuten und Ärzte. Es besteht daher die Notwendigkeit, die in der Stiftungssatzung bereits angelegte Beratungsfunktion der Conterganstiftung zu erweitern. Aufgrund der Bedeutung sollte der Stiftungszweck entsprechend ergänzt werden.

Auch nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Beratungstätigkeit der Conterganstiftung für behinderten Menschen zukünftig gestärkt werden. In Folge der pauschalen Vergabe von Leistungen für spezifische Bedarfe seien Verwaltungskapazitäten frei geworden, so dass die in der Geschäftsstelle der Conterganstiftung zur Verfügung stehenden Verwaltungskapazitäten mehr als bisher zur Beratung und Unterstützung der Betroffenen genutzt werden könnten, z.B. im Hinblick auf die Beantragung und Durchsetzung von Ansprüchen gegen andere Kostenträger¹⁶⁴. Eine Konkretisierung des ContStifG ist bisher jedoch ausgeblieben. Zuletzt hat die Bundesregierung in ihrem Bericht zur Evaluierung der Stiftungsstruktur mitgeteilt, dass sie einer etwaigen Erweiterung der Beratungsfunktion der Conterganstiftung offen gegenübersteht¹⁶⁵. Soweit die Beratung über den bisherigen Zweck der Conterganstiftung hinausginge, wäre hierzu allerdings eine Gesetzesänderung erforderlich¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Vgl. die Erwägungen des Gesetzgebers im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für das Vierte Änderungsgesetz zum ContStifG, BT-Drs. 18/10378, S. 10 f.

¹⁶⁵ Vgl. BTag-Drs. 19/12415, S. 13.

¹⁶⁶ Vgl. BTag-Drs. 19/12415, S. 30 f.

Dass die Conterganstiftung in Zukunft erweiterte Beratungsleistungen zur Aufgabe hat, ist für die Betroffenen von herausragender Bedeutung. Dies zeigt sich bereits anhand der hohen Anzahl eingegangener Beratungsanfragen an die Geschäftsstelle. Erfasst wurden für den Zeitraum Januar bis Oktober 2019 insgesamt 419 Anfragen von 387 Betroffenen¹⁶⁷.

Beratungsleistungen im Zusammenhang mit den im ContStifG vorgesehenen Leistungen sind von der (qualifizierten¹⁶⁸) Geschäftsstelle zu erbringen. Darüber hinaus ist fraglich, inwieweit es der Geschäftsstelle selbst gelingen kann, das vielfältige Beratungsbedürfnis der verschiedenen Leistungsberechtigten zu bedienen. Die Geschäftsstelle kommt daher insbesondere als Anlauf- und Koordinierungsstelle für die Anliegen der Betroffenen im Zusammenhang mit sozialrechtlichen, medizinischen und therapeutischen Fragestellungen in Betracht. Von den Betroffenen wird nicht erwartet, dass die Geschäftsstelle selbst zu allen Nachfragen qualifizierte Auskünfte geben kann. Dies scheint insbesondere aufgrund der verschiedenen rechtlichen Regelungen in den jeweiligen Bundesländern unter Berücksichtigung der personellen Kapazitäten der Geschäftsstelle praktisch nicht umsetzbar. Allerdings könnte sich die Geschäftsstelle jedenfalls einen entsprechenden Überblick über das medizinische Kompetenznetzwerk auf regionaler Ebene aneignen und z. B. die richtigen behördlichen oder medizinischen Stellen und Ansprechpartner an die Betroffenen vermitteln. Gleichmaßen obläge es der Conterganstiftung im Rahmen der Beratungsfunktion, die Betroffenen über etwaige Hilfeangebote Dritter zu informieren. Die inhaltliche Beratung sollte überwiegend über die regional verteilten spezialisierten öffentlichen Einrichtungen sowie über die Kompetenzzentren mit Einbindung von Betroffenen erfolgen.

3. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Nach § 10 Abs. 1 Satz 4-6 der Stiftungssatzung erbringt die Geschäftsstelle gegenüber den Leistungsberechtigten im Hinblick auf die Ansprüche nach dem ContStifG Beratungsleistungen. Eine darüber hinausgehende Beratungsfunktion ist im ContStifG nicht angelegt. Um dem Bedürfnis der Leistungsberechtigten nach Beratung gerecht zu werden, wird im ContStifG eine Erweiterung des Stiftungszwecks vorgeschlagen:

¹⁶⁷ Vgl. Vorläufiges Protokoll der 110. Sitzung des Stiftungsrats, S. 31.

¹⁶⁸ Siehe zur notwendigen Qualifikation der Geschäftsstelle näher unter Punkt C.V.1.c.(3).

§ 2 Nummer 2 wird folgende Nummer 3 angefügt¹⁶⁹:

„3. sie in Ansehung ihrer Ansprüche aus diesem Gesetz zu beraten und ihnen darüber hinaus Hilfestellung und Beratungsleistungen insbesondere in den Bereichen Recht, Diagnostik, Therapie und sozialrechtlicher Ansprüche zu vermitteln.“

Für ergänzende Beratungsleistungen kann die Geschäftsstelle eine koordinierende Funktion einnehmen. Auf die notwendige Qualifikation der Geschäftsstelle, um die Beratungsleistungen überhaupt zufriedenstellend erbringen zu können, wird an dieser Stelle unter Verweis auf Punkt C.V.1.c.(3) noch einmal ausdrücklich hingewiesen. Die inhaltliche Beratung sollte über die regional verteilten spezialisierten öffentlichen Einrichtungen sowie medizinischen Kompetenzzentren erfolgen. Insoweit wird auf die Ausführungen zur Ausgestaltung und Einrichtung multidisziplinärer Kompetenzzentren verwiesen¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Siehe lfd. Nr. 16 der Anlage unter Punkt E.

¹⁷⁰ Siehe hierzu unter Punkt C.VII.

IX. Bestandsschutz für Leistungen der Stiftung

1. Keine Reduzierung von Leistungen bei gleichbleibendem Budget

Seit Entstehung der Conterganstiftung ist die Höhe der gewährten Leistungen nach § 13 Abs. 1 ContStifG kontinuierlich angehoben worden. Insbesondere war mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes¹⁷¹ zur Sicherstellung einer angemessenen und zukunftsorientierten Unterstützung der contergangeschädigten Menschen rückwirkend ab dem 01.01.2013 eine Erhöhung der monatlichen Conterganrenten von damals maximal EUR 1.152 auf maximal EUR 6.912 eingeführt worden. Damit sollten insbesondere zum Beispiel auch die Folgeschäden und die Kosten für die persönliche Assistenz pauschal abgegolten werden¹⁷². Bereits mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes¹⁷³ wurde bestimmt, dass die Höhe der Conterganrente jeweils entsprechend dem Prozentsatz angepasst, um den sich die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung verändern¹⁷⁴. Die Betroffenen Personen waren stets auf die Erhöhung der Renten angewiesen. Die Notwendigkeit einer Erhöhung der Renten resultierte nicht zuletzt aus der „Wiederholt durchzuführende Befragungen zu Problemen, speziellen Bedarfen und Versorgungsdefiziten von contergangeschädigten Menschen“ der Universität Heidelberg. Überdies sieht das ContStifG seit Inkrafttreten des Vierten Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes¹⁷⁵ die Gewährung pauschaler Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe vor.

Die Krankheitsbilder contergangeschädigter Menschen sind nicht abschließend bekannt und erforscht. Denkbar sind weitere Kategorien thalidomidbedingter Schäden, die bereits bei Geburt angelegt waren¹⁷⁶. Neu festgestellte Schäden müssten in das Schadenspunktesystem, das den gesetzlich bestehenden Anspruch ausgestaltet, aufgenommen werden.

In ihrem Bericht über die Struktur der Conterganstiftung vom 14.08.2019 befürwortet der Bundesregierung eine – alle Leistungsberechtigten betreffende – Überprüfung und ggf. Überarbeitung des Schadenssystems, jedoch unter ausdrücklichem Verweis auf das vorgegebene Stiftungsbudget¹⁷⁷.

¹⁷¹ Gesetz vom 26.06.2013, BGBl. I S. 1847.

¹⁷² Vgl. BTag-Drs. 17/12678, S. 7.

¹⁷³ Gesetz vom 25.06.2009, BGBl. I S. 1534.

¹⁷⁴ Vgl. § 13 Abs. 2 S. 4 ContStifG.

¹⁷⁵ Gesetz vom 21.02.2017, BGBl. I S. 263.

¹⁷⁶ Noch ausstehend ist in diesem Zusammenhang der Bericht der vom Stiftungsrat im Jahr 2017 beschlossenen Gefäßstudie zur systematischen Untersuchung von Gefäßschäden und Gefäßfehlbildungen bei contergangeschädigten Menschen durch die Universitätsklinik Hamburg Eppendorf und zwei weiteren Kliniken.

¹⁷⁷ Vgl. BTag-Drs. 19/12415, S. 32.

Aus Sicht der Leistungsberechtigten ist daher zu befürchten, dass bei gleichbleibendem Budget, eine finanziell angemessene Verbesserung für Betroffene von neuen Kategorien thalidomidbedingter Schäden nur durch Umverteilung der Mittel innerhalb der gesamten Gruppe der Leistungsempfänger realisierbar wäre. Dies könnte, zugunsten der von neuen Kategorien thalidomidbedingter Schäden Betroffener, eine Reduzierung von bereits für die Zukunft bewilligter Conterganrenten zuungunsten der übrigen Leistungsberechtigten zur Folge haben.

Bei den Leistungsberechtigten besteht aufgrund der Ausführungen der Bundesregierung erhebliche Unsicherheit. Zur Klarstellung, zur Aufrechterhaltung des Vertrauens in die Leistungen der Conterganstiftung und zur Gewährleistung von existentieller Planungssicherheit

ist insoweit eine gesetzliche Konkretisierung erforderlich, die eine Aberkennung oder Verkürzung von Leistungsansprüche nach dem ContStifG ausschließt¹⁷⁸.

Eine solche Ergänzung des ContStifG, durch die eine Verkürzung von Leistungsansprüchen ausgeschlossen wird, entspricht dem Stiftungszweck sowie dem Willen des Gesetzgebers und ist letztlich Ausdruck der geltenden Rechtslage.

Die Ansprüche auf Zahlung einer lebenslänglichen Conterganrente, die das Conterganstiftungsgesetz gewährt, genießen bereits dem Grunde nach den Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG¹⁷⁹. Bereits dieser Schutz steht einer substantiellen Absenkung des Leistungsniveaus entgegen¹⁸⁰. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat das Errichtungsgesetz eine neue Rechtsgrundlage für die Ansprüche der Betroffenen geschaffen. Der Gesetzgeber habe „die Lösung der sicherlich schwierigen Aufgaben zu einer staatlichen Angelegenheit gemacht“, weshalb es ihm obliege „auch in der Zukunft darüber zu wachen, dass die Leistungen der Stiftung – sei es in Form von Rentenerhöhungen oder in sonstiger Weise – der übernommenen Verantwortung gerecht werden“¹⁸¹. Dies entspricht dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers und letztendlich auch dem Stiftungsziel. Dem folgend, kann es für die Leistungsberechtigten nur ein „mehr“ und kein „weniger“ geben. Auch das Verwaltungsgericht Köln hat festgestellt, dass die Schadenspunktetabelle den gesetzlichen Anspruch lediglich ausgestalte, weshalb deren Fortschreibung und Erweiterung möglich und sogar

¹⁷⁸ Siehe lfd. Nr. 17 der Anlage unter Punkt E.

¹⁷⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 26.02.2010, 1 BvR 1541, 2685/09.

¹⁸⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 19.06.2014, 10 C 1.14, juris Rn. 55.

¹⁸¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 08.07.1976, 1 BvL 19/75.

erforderlich sei¹⁸². Gemessen daran, dass sich im Verlauf des Lebens der Gesundheitsstatus eines Menschen typischerweise verschlechtert, kann es nicht dem gesetzlichen Willen und dem der Bevölkerung entsprechen, eine bereits bewilligte Rente für eine Gruppe von Geschädigten zu Gunsten einer anderen Gruppe zu verringern. Die Überarbeitung der Schadenspunktetabelle kann deshalb nicht zu einer Benachteiligung von Leistungsberechtigten und einer Kürzung der Renten führen. Zur eindeutigen Klarstellung der Sach- und Rechtslage ist allerdings eine gesetzliche Präzisierung erforderlich.

Eine Herabsetzung eines bereits bestandskräftigen und rechtmäßigen Rentenbescheids für die Zukunft wäre ohnehin nur unter den strengen Voraussetzungen des § 49 VwVfG möglich. Dafür bedürfte es eines Widerrufsgrundes nach § 49 Abs. 2 VwVfG. Insbesondere ist das Vertrauen der Leistungsberechtigten auf den Bestand ihrer Rentenbewilligung besonders schutzwürdig. Dem Vertrauensschutz kommt, in Anbetracht der besonderen Situation, der sehr langen Dauer der Leistungsgewährung sowie der Sicherheit der Lebensplanung, besonderes Gewicht zu.

2. Bestandskraft für Körperschäden und Schadenspunkte

Für die Anerkennung weiterer thalidomidbedingter Körperschäden müssen die Betroffenen bei der Conterganstiftung einen Revisionsantrag („Verschlimmerungsantrag“) stellen. In der Vergangenheit kam es in verschiedenen Fällen dazu, dass gleichzeitig mit der Anerkennung neuer Schäden einzelne bereits seit Jahren anerkannte conterganbedingte Schädigungen überprüft und aberkannt wurden. In diesem Zusammenhang wurden dann auch die Schadenspunkte neu berechnet. Unter Berücksichtigung der neuen sowie aberkannten Schäden fand eine Punkteverrechnung statt. In der Begründung des Leistungsbescheids wurde den betroffenen Personen diese Verrechnung, die in der Regel letztlich zu keiner Verringerung der bisherigen Leistungen führte, erläutert.

Die Conterganstiftung geht, so wie auch die Rechtsprechung, davon aus, dass weder die Schadenspunkte noch die Feststellungen der medizinischen Kommission in Bezug auf die Körperschäden eigenständige Verwaltungsakte sind. Sie dienen lediglich als Entscheidungsgrundlage für den Leistungsanspruch und erwachsen, anders als die Festsetzung der Leistung, nicht in Bestandskraft¹⁸³.

¹⁸² Vgl. VG Köln, Urteil vom 28.05.2019, Az. 7 K 2132/17.

¹⁸³ So auch das VG Köln, Urteil v. 24.02.2015, Az. 7 K 4608/13; OVG NRW, Beschluss v. 19.01.2016, 16 A 817/15.

Diese Auffassung verkennt, dass auch die Feststellung der körperlichen Schädigung und die damit einhergehende Bepunktung Verwaltungsakte im Sinne von § 35 S. 1 VwVfG sind. Nach der gesetzlichen Legaldefinition ist ein Verwaltungsakt jede Verfügung, Entscheidung oder hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Die einzelnen Schäden sowie die Punkte wurden in den Ausgangs- und Folgebescheiden durch den Stiftungsvorstand umfassend aufgeschlüsselt und begründet und den jeweiligen Anspruchstellern dadurch bekannt gemacht. Der Stiftungsvorstand macht sich die vorgelagerten Ergebnisse der medizinischen Kommission zu Eigen. Die Aufschlüsselung der Schäden ist gerade nicht als bloße Mitteilung gegenüber dem jeweiligen Antragsteller zu sehen. Folge ist, dass auch die jeweiligen Schädigungen und die daraus folgende Bepunktung selbst in Bestandskraft erwachsen. Eine spätere „Verrechnung“ ist deshalb als unzulässige Rücknahme des Verwaltungsaktes zu sehen.

Der Wortlaut von § 16 Abs. 6 ContStifG stützt die Handhabe der Conterganstiftung nicht. Zwar spricht die Vorschrift von „Leistungen“, die durch schriftlichen Verwaltungsakt festgesetzt werden. Die Leistungen hängen aber untrennbar von den Körperschädigungen und der Bepunktung ab. Dies ergibt sich unmittelbar aus § 13 Abs. 2 ContStifG, wonach sich die Höhe der Leistungen nach der Schwere des Körperschadens und der hierdurch hervorgerufenen Körperfunktionsstörungen richtet.

Verwaltungsakte werden mit ihrer Bekanntgabe an die Betroffenen wirksam. Nach Ablauf der Rechtsbehelfsfristen erlangt der Verwaltungsakt im Interesse der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens Bestandskraft. Nach seiner Bestandskraft kommt eine Rücknahme oder Widerruf des Verwaltungsakts nur noch unter den strengen Voraussetzungen der §§ 48 ff. VwVfG in Betracht¹⁸⁴. Davor muss der Betroffene zwingend angehört werden (§ 28 VwVfG). Vor der Rücknahme eines Verwaltungsakts hat eine Abwägung mit dem in der Regel schutzwürdigen Vertrauen des Betroffenen in den Bestand des Verwaltungsakts zu erfolgen. Insbesondere die Jahresfrist ab Kenntnis der Tatsachen, die eine Rücknahme des Verwaltungsakts rechtfertigen könnten, ist zu beachten (§ 48 Abs. 4 VwVfG). Im Interesse der Rechtssicherheit, des Rechtsfriedens und des Vertrauensschutzes beschränkt diese Regelung die Befugnis der Behörde zur Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts auf ein Jahr. Die Frist beginnt, sobald die Behörde von den Tatsachen Kenntnis erlangt, die eine Rücknahme rechtfertigen. Im Fall der contergangeschädigten Personen sind der Conterganstiftung die Krankheitsbilder und die damit verbundenen Tatsachen

¹⁸⁴ Vgl. hierzu *Kopp/Ramsauer* in: Kommentar zu VwVfG, § 48 Rn. 1.

teilweise bereits seit 30 Jahren bekannt. Eine Rücknahmemöglichkeit wäre damit verwirkt.

Überdies ist anzumerken, dass für einige in Deutschland lebenden Betroffenen damals im Zeitpunkt der Antragsbescheidung nicht abschließend aufgeklärt wurde, ob die Schäden zweifelsfrei auf die Einnahme von thalidomidhaltigen Präparaten der Grünenthal GmbH zurückgeführt werden können. Hierauf kam es dem damaligen Gesetzgeber auch nicht an. Es genügte, dass nach dem Erscheinungsbild der Missbildungen und den sonstigen tatsächlichen Umständen nicht auszuschließen war, dass die Mutter in der empfindlichen Phase der Schwangerschaft insbesondere Contergan eingenommen hatte¹⁸⁵.

Die aktuelle Rechtslage sorgt bei den Leistungsberechtigten für erhebliche Rechtsunsicherheit. Es besteht daher gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Insbesondere kommt nachstehende Änderung des ContStifG in Betracht:

§ 16 Absatz 6 wird wie folgt geändert¹⁸⁶:

„Durch schriftlichen Verwaltungsakt stellt der Stiftungsvorstand auf der Grundlage der Entscheidung und der Bewertung der Kommission nach Absatz 2 das Vorliegen eines thalidomidbedingten Körperschadens fest und bestimmt die Bepunktung und Leistungen nach Maßgabe der Richtlinien nach § 13 Abs. 6.“

Baum Reiter & Collegen
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Prof. Dr. Julius Reiter
Professor für Wirtschaftsrecht
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Bank- und
Kapitalmarktrecht
Fachanwalt für IT-Recht

Bénédict Schenkel (Maitrise en droit)
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Bank- und
Kapitalmarktrecht
Fachanwalt für IT-Recht

Baum Reiter & Collegen Rechtsanwalts-gesellschaft mbH
Benrather Schlossallee 101, 40597 Düsseldorf
Tel.: 0211 / 836 805-70, Fax: 0211 / 836 805-78
e-mail: kanzlei@baum-reiter.de

¹⁸⁵ Vgl. BTag-Drs. VI/926, S. 8.

¹⁸⁶ Siehe lfd. Nr. 18 der Anlage unter Punkt E.

D. Quellenverzeichnis

I. Literatur

Böhm, Die Entschädigung der Contergan-Kinder, Siegen, 1973

Heins, Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens, LIT Verlag Münster, 2010

Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG, Kommentar, 20. Auflage, C.H. Beck Verlag, 2019

Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 18. Auflage, C.H. Beck Verlag, 2012

Müller, Die Bundesstiftung, Berliner Wissenschaftsverlag, 2009

Oppermann, Die Funktionen des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens (Widerspruchsverfahren) in Baurechtssachen aus rechtlicher und rechtstatsächlicher Sicht, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 1997

Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, 37. EL Juli 2019

Schauhoff/Momberger, Studie zur Begutachtung der Struktur der Conterganstiftung für behinderte Menschen unter Beteiligung der Betroffenenvertreterinnen und –vertreter, Bonn, 2018

Schindler in: Rechtsgutachten über das Verfahren der Gewährung von Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe an Leistungsberechtigte nach dem Conterganstiftungsgesetz, 2016

Schnorbus/Ganzer, Aufwendungsersatzansprüche der Aufsichtsratsmitglieder und Möglichkeit der Schaffung eines Aufsichtsratsbudgets, BB 2019, 258, 260

von Münch, Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage

Werner/Saenger/Fischer, Die Stiftung, 2. Auflage, 2019

II. Drucksachen

Gesetzesentwurf, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes, 24.03.2009, BTag-Drs. 16/12413

Gesetzesentwurf, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes, 12.03.2013, BTag-Drs. 17/12678

Gesetzesentwurf, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes, 21.11.2016, BTag-Drs. 18/10378

Bericht der Bundesregierung über die Struktur der Conterganstiftung für behinderte Menschen sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung der entsprechenden Vorschriften des Conterganstiftungsgesetzes, 14.08.2019, BTag-Drs. 19/12415

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sören Pellmann, Susanne Ferschl, Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.sowie der Abgeordneten Corinna Ruffer, Markus Kurth, Sven Lehmann,weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN– Drucksache 19/15941 –, BT-Drucks. 19/16661

Gesetzesentwurf, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes, 25.05.2020, BTag-Drs. 19/19498

III. Historische Dokumente

Gesprächsvermerk vom 21. Juli 1969 zum Besuch der Grünenthal-Vertreter im Bundesministerium für das Gesundheitswesen (BMGes) am 03. Juli 1969

Protokoll des 11. Rechtsausschusses der 6. Wahlperiode

Schreiben vom 27. Januar 1970 von Herrn Staatssekretär von Münchhausen an den Bundespräsidenten

Schreiben des Bundesverbands der Eltern Körpergeschädigter Kinder Hubert Linn an den damaligen Chef des Bundeskanzleramts Horst Ehmke vom 20. Februar 1970

Vermerk des Bundesministeriums für Justiz (BMJ), Referat IV A 1, zur Verfassungsmäßigkeit der Bestellung eines gemeinsamen Vertreters für eine Vielzahl von Gläubigern vom 20. Februar 1970

Vermerk vom 9. März 1970 zum Treffen im Bundesministerium für Justiz (BMJ) mit den Elternvertretern am 6. März 1970

Vermerk vom 10. März 1970 zu einem Telefonat zwischen dem Vorsitzenden des Bundesverbands der Eltern Körpergeschädigter Kinder Hubert Linn und der persönlichen Referentin von Bundesjustizminister Gerhard Jahn

Schreiben der Herren Dr. Hellmuth Bäuerle und Dr. Wolfgang Burchardt vom 10. März 1970 an das Bundeskanzleramt

Vermerk des Bundesministeriums für Justiz vom 16. März 1970

Vermerk zur Besprechung mit Elternvertretern im Bundesministerium für Justiz (BMJ) vom 16. März 1970

Vermerk zum Treffen zwischen Ministerialdirigent Diller und drei Vertretern der Chemie Grünenthal GmbH vom 6. April 1970

Vermerk zur Besprechung zwischen dem Bundesministerium für Justiz (BMJ) und Elternvertretern vom 14. April 1970

Schreiben des Bundesverbands der Eltern körpergeschädigter Kinder an die Eltern vom 25. April 1970

Vermerk des Bundesministeriums für Justiz (BMJ) vom 28. April 1970

Vergleichsvereinbarung zwischen den Eltern und der Chemie Grünenthal GmbH vom 10. April 1970

Schreiben des Vorsitzenden des Bundesverbands der Eltern körpergeschädigter Kinder Hubert Linn an das Bundesministerium für Justiz (BMJ) vom 8. Mai 1970

Gesetzesentwurf der Bundesregierung über die Einrichtung einer nationalen Stiftung „Hilfswerk für das behinderte Kind“ vom 9. Juni 1970, BTag-Drs. VI/926

Niederschrift, datiert auf den 25. Oktober 1971, über die Besprechung im Bundesministerium für Justiz (BMJ) und den Elternvertretern vom 21. Oktober 1971

Garantieerklärung der Chemie Grünenthal GmbH vom 25. Oktober 1972

E. Anlage: Handlungsempfehlungen im Überblick

Nr.	Betreff	Seite	Gegenstand	Aktuelle Regelung	Empfehlung	Formulierungsvorschlag
1	Rechtsaufsicht	27	Zur Vermeidung einer „Fachaufsicht durch die Hintertür“ hat eine überzogene Mehrfachkontrolle durch die Rechtsaufsicht zu unterbleiben.	-	Siehe im Verlauf der Tabelle	Siehe im Verlauf der Tabelle
2	Geschäftsstelle	49	Keine eigenständige Kontaktaufnahme und Kommunikation der Geschäftsstelle mit anderen Behörden ohne vorherigen Einbindung der Mitglieder des Vorstands	§ 5 Absatz 3 der Stiftungssatzung lautet: „(3) Der Stiftungsvorstand unterhält zur Durchführung seiner Aufgaben eine Geschäftsstelle. Er kann zur Unterstützung bei der Erfüllung seiner Aufgaben im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Bundesministerium der Finanzen bis zu zwei hauptamtliche Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer anstellen.“	Änderung der Stiftungssatzung	§ 5 Absatz 3 der Stiftungssatzung wird wie folgt geändert: a. Nach Absatz 3 Satz 1 werden folgende Sätze eingefügt: „Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle unterliegen den Weisungen des Stiftungsvorstands. Eine Kontaktaufnahme und Kommunikation mit anderen Behörden, wie im Besonderen dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als Rechtsaufsicht, ohne vorherigen Einbindung der Mitglieder des Vorstands ist den Mitarbeitern der Geschäftsstelle nicht gestattet.“ b. Die bisherige Satz 2 wird Satz 4.
3	Geschäftsstelle	49	Direktes Anstellungsverhältnis der Mitarbeiter der Geschäftsstelle bei der Conterganstiftung	-	-	-

Nr.	Betreff	Seite	Gegenstand	Aktuelle Regelung	Empfehlung	Formulierungsvorschlag
4	Geschäftsstelle	49	Keine direkte Kontaktaufnahme des BMFSFJ mit der Geschäftsstelle	§ 7 Absatz 5 der Stiftungssatzung lautet: „(5) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat gegenüber den Organen der Stiftung ein jederzeitiges Auskunftsrecht. Das Auskunftsrecht umfasst auch das Recht auf Akteneinsicht.“	Änderung der Stiftungssatzung	Nach § 7 Absatz 5 Satz 2 werden folgende Sätze 3 und 4 eingefügt: „Anfragen und sonstige Kontaktaufnahmen durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, welche die Aufgaben des Stiftungsvorstands nach § 9 betreffen, sind unmittelbar an die Mitglieder des Vorstands zu richten. Anfragen und sonstige Kontaktaufnahmen unmittelbare gegenüber der Geschäftsstelle nach § 5 Absatz 3 Satz 1 kommen nicht in Betracht.“
5	Medizinische Kommission	50	Interne Verfahrensabläufe der medizinischen Kommission sind intransparent	Geschäftsordnung der Medizinischen Kommission vom 8. Juni 2004	Überarbeitung der Geschäftsordnung der medizinischen Kommission	-
6	Medizinische Kommission	50	Angaben zu den Kommissionsmitglieder	-	Jedenfalls Bekanntgabe der besonderen Qualifikationen und Fachkenntnisse der Kommissionsmitglieder	-
7	Widerspruchsverfahren	50	Bildung eines Widerspruchsausschusses und Einholung einer externen gutachterlichen Zweitmeinung	§ 16 Absatz 5 ContStifG lautet: „(5) Die Kommission hat in Zweifelsfällen vor ihrer Entscheidung zu der Frage, ob eine Fehlbildung im Sinne des § 12 vorliegt, eine gutachtliche Stellungnahme einzuholen.“	Änderung des ContStifG	§ 16 wird wie folgt geändert: c. Absatz 5 wird wie folgt geändert: (3) Der aktuelle Satz 1 wird wie folgt geändert: „Die Kommission hat in Zweifelsfällen vor ihrer Entscheidung zu der Frage, ob eine Fehlbildung im Sinne des § 12 vorliegt, sowie im Falle eines Widerspruchs gegen eine Festsetzung des Stiftungsvorstands nach § 16 Absatz 6 auf Kosten der Stiftung eine gutachtliche Stellungnahme einzuholen.“ (4) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 angefügt: „Der Gutachter für die Stellungnahme nach Satz 1 wird auf Vorschlag der leistungsberechtigten Person beauftragt.“

Nr.	Betreff	Seite	Gegenstand	Aktuelle Regelung	Empfehlung	Formulierungsvorschlag
						<p><i>Für den Fall, dass von der leistungsberechtigten Person kein Gutachter benannt wird, obliegt die Auswahl eines Gutachters der Kommission.“</i></p> <p>d. Nach Absatz 6 wird folgender Absatz 7 angefügt:</p> <p><i>„Über Widersprüche gegen Festsetzungen nach Absatz 5 entscheidet der Widerspruchsausschuss. Der Widerspruchsausschuss besteht aus drei Mitgliedern. Der oder die Vorsitzende des Widerspruchsausschusses muss die Befähigung zum Richteramt haben; im Übrigen setzt sich der Widerspruchsausschuss aus einem medizinischen Sachverständigen und einem weiteren Mitglied zusammen, das auf Vorschlag der in § 2 bezeichneten Personen zu berufen ist. Die Mitglieder des Widerspruchsausschusses werden vom Stiftungsrat bestellt. Der Widerspruchsausschuss ist bei Anwesenheit des Vorsitzenden und eines weiteren Mitglieds beschlussfähig und entscheidet mit einfacher Mehrheit. Für jedes Mitglied wird ein Stellvertreter oder eine Stellvertreterin berufen. Die Amtszeit der Mitglieder des Widerspruchsausschusses beträgt fünf Jahre. Die Mitglieder der Ausschüsse üben ihre Tätigkeit unentgeltlich aus.“</i></p>
8	Hauptamtliche Geschäftsführung	51	Anstellung eines/einer hauptamtlichen Geschäftsführers/in	-	-	-

Nr.	Betreff	Seite	Gegenstand	Aktuelle Regelung	Empfehlung	Formulierungsvorschlag
9	Hauptamtliche Geschäftsführung	52	Streichung des Zustimmungsvorbehalts des BMFSFJ und des Bundesministeriums der Finanzen aus § 7 Abs. 6 ContStifG	<p>§ 7 Absatz 6 ContStifG lautet:</p> <p>„(6) Zur Unterstützung bei der Erfüllung seiner Aufgaben kann der Vorstand im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Bundesministerium der Finanzen bis zu zwei hauptamtliche Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer anstellen.“</p>	Änderung des ContStifG	<p>§ 7 Absatz 6 wird wie folgt geändert:</p> <p>a. Satz 1 wird wie folgt gefasst:</p> <p>„Zur Unterstützung bei der Erfüllung seiner Aufgaben kann der Vorstand bis zu zwei hauptamtliche Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer anstellen.“</p> <p>b. Satz 1 werden folgende Sätze 2 und 3 angefügt:</p> <p>„Die Anstellung nach Satz 1 wird auf das Ende der Amtszeit des Stiftungsvorstands gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 befristet. Die Anstellung gemäß Satz 1 kann nach Ablauf der jeweiligen Amtszeit des Stiftungsvorstands gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 verlängert werden.“</p>
10	Stiftungsrat	64	Sitzung per Videokonferenz	-	Änderung der Stiftungssatzung	<p>§ 8 wird wie folgt geändert:</p> <p>a. Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 eingefügt:</p> <p>„Bei Vorliegen eines wichtigen Grundes ist auf Verlangen mindestens eines Mitglieds des Stiftungsrates die Sitzung per Videokonferenz abzuhalten. Ein wichtiger Grund gemäß Satz 1 liegt insbesondere dann vor, wenn ein Mitglied des Stiftungsrates aufgrund von Reisebeschränkungen, gesundheitlichen Risiken, Behinderung oder Krankheit an der Teilnahme zu einer persönlichen Sitzung verhindert ist. Die Sitzung des Stiftungsrates kann auch dann per Videokonferenz durchgeführt werden, wenn kein wichtiger Grund vorliegt, sofern sämtliche Mitglieder des Stiftungsrates diesem Verfahren zustimmen. Für die Einberufung und Durchführung der Sitzung per Videokonferenz gelten die Absätze 4 und 6 bis 9 sowie § 6 Absatz 5, 7 und 8 ContStifG entsprechend. Insbesondere sind auch Sitzungen des Stiftungsrates per Videokonferenz öffentlich durchzuführen, indem die unentgeltliche Teilnahme an der Videokonferenz für die Öffentlichkeit gewährleistet wird.“</p>

Nr.	Betreff	Seite	Gegenstand	Aktuelle Regelung	Empfehlung	Formulierungsvorschlag
						b. Die bisherigen Absätze 5 bis 9 werden zu Absätzen 6 bis 10.
11	Stiftungsrat	65 f.	Nach- und Neubesetzung	<p>§ 6 Absatz 1 ContStifG lautet:</p> <p>„(1) Der Stiftungsrat besteht aus mindestens fünf und höchstens sieben Mitgliedern. Stellvertretung ist zulässig. Drei Mitglieder werden vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales benannt. Zwei weitere Mitglieder werden vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf Vorschlag der in § 2 bezeichneten Personen berufen. Bis zu zwei weitere Mitglieder kann das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aus der Wissenschaft berufen. Die Sätze 3 bis 5 gelten auch für die Stellvertreterinnen und Stellvertreter.“</p> <p>§ 6 Absatz 2 Absatz 1 ContStifG lautet:</p> <p>„(2) Der Stiftungsrat wählt aus den vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend benannten Mitgliedern die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und die stellvertretende Vorsitzende oder den stellvertretenden Vorsitzenden mit einfacher Mehrheit.“</p>	Änderung des ContStifG	<p>§ 6 wird wie folgt geändert:</p> <p>c. Absatz 1 wird wie folgt gefasst:</p> <p>„Der Stiftungsrat besteht aus sieben Mitgliedern. Stellvertretung ist zulässig. Drei Mitglieder, die als Abgeordnete des Deutschen Bundestags Mitglied im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sein müssen, werden vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend berufen; die Entsendung von Delegierten anstelle der Abgeordneten nach Satz 2 ist zulässig. Zwei weitere Mitglieder werden vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf Vorschlag der in § 2 bezeichneten Personen berufen. Zwei weitere Mitglieder beruft das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit Zustimmung der in § 2 bezeichneten Personen aus der Wissenschaft. Die Mitglieder nach Satz 5 sollen eine medizinische Sachkunde und besondere Erfahrung im Bereich thalidomidbedingter Schäden sowie der Integration von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft aufweisen. Die Sätze 3 bis 6 gelten auch für die Stellvertreterinnen und Stellvertreter.“</p> <p>d. Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:</p> <p>„Der Stiftungsrat wählt aus den vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aus der Wissenschaft berufenen Mitgliedern die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und die stellvertretende Vorsitzende oder den stellvertretenden Vorsitzenden mit einfacher Mehrheit.“</p> <p><u>Hilfsweise:</u> Absatz 1 Satz 5 wird wie folgt geändert:</p>

Nr.	Betreff	Seite	Gegenstand	Aktuelle Regelung	Empfehlung	Formulierungsvorschlag
						„Als zwei weitere Mitglieder beruft das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Personen aus der Wissenschaft oder jede andere Person, die aufgrund Ihres medizinisch fachlichen Sachverstands geeignet ist, den Stiftungszweck nach § 2 zu fördern“.
12	Stiftungsratsmitglieder	67	Stiftungsratsbudget für rechtliche Beratung	§ 6 Absatz 4 ContStifG lautet: „(4) Die Mitglieder des Stiftungsrates sind ehrenamtlich tätig; sie haben Anspruch auf Ersatz ihrer notwendigen Auslagen. Mitglieder des Stiftungsrates, die selbst leistungsberechtigt im Sinne dieses Gesetzes sind, haben Anspruch auf Ersatz ihrer notwendigen Assistenzkosten.“	Änderung des ContStifG	§ 6 Absatz 4 Satz 2 werden folgende Sätze 3 bis 5 angefügt: „Mitglieder nach Satz 2 haben zudem Anspruch auf Ersatz ihrer notwendigen Kosten für externe Beratungsleistungen. Der Stiftungsrat legt mit Zustimmung des Stiftungsvorstands ein Stiftungsratsbudget fest, das für Beratungsleistungen im Sinne des Satz 3 in Anspruch genommen werden kann. Für das Stiftungsratsbudget sind, soweit vorhanden, die Mittel nach § 4 Absatz 1 Nummer 3 zu verwenden.“
13	Stiftungsvorstand und Stiftungsrat	67	Abgrenzung der Kompetenzen	§ 6 Absatz 6 ContStifG lautet: „(6) Der Stiftungsrat beschließt über alle grundsätzlichen Fragen, die zum Aufgabenbereich der Stiftung gehören. Er überwacht die Tätigkeit des Stiftungsvorstandes. Das Nähere regelt die Satzung.“	Änderung des ContStifG	§ 6 Absatz 6 wird wie folgt geändert: a. Satz 2 wird folgender Satz 3 angefügt. „Im Übrigen ist er für alle Angelegenheiten der Stiftung zuständig, für die nicht nach diesem Gesetz eine andere Zuständigkeit bestimmt ist.“ b. Der bisherige Satz 3 wird Satz 4.
14	Informationsrechte nach § 7 Abs. 6 Stiftungssatzung	70	Teilweise Rückgängigmachung der Einschränkungen in Bezug auf externe Gutachten und Stellungnahmen	§ 7 Absatz 6 Satz 4 Stiftungssatzung lautet: „Der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung dienen auch Entwürfe und Ergebnisse von Beweis-erhebungen, Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.“	Änderung der Stiftungssatzung	Streichung von § 7 Absatz 6 Satz 4 Stiftungssatzung.

Nr.	Betreff	Seite	Gegenstand	Aktuelle Regelung	Empfehlung	Formulierungsvorschlag
15	Medizinische Kompetenzzentren	79 ff.	Förderung und Einrichtung multidisziplinärer medizinischer Kompetenzzentren	Siehe Art. 1 Nr. 1 bis 3 des Entwurfs eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 26.05.2020, BTag-Drs. 19/19498.	Änderung des ContStifG	<p>1. § 2 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:</p> <p>„2. ihnen durch die Förderung oder Durchführung von Forschungs- und Erprobungsvorhaben sowie durch die Förderung und Einrichtung eines multidisziplinären Kompetenznetzwerks Hilfe zu gewähren, um ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu unterstützen und die durch Spätfolgen hervorgerufenen Beeinträchtigungen zu mildern.“</p> <p>2. § 4 Absatz 1 wird wie folgt geändert:</p> <p>a. Nummer 2 wird wie folgt gefasst:</p> <p>„den Mitteln in Höhe von bis zu 27 Millionen Euro jährlich, die der Bund für Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe zur Verfügung stellt; die sonstigen Kosten im Zusammenhang mit diesen Leistungen einschließlich der Verwaltungskosten werden ebenfalls aus diesem Betrag gezahlt;“</p> <p>b. Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 3 eingefügt:</p> <p>„den Mitteln in Höhe von 3 Millionen Euro, die der Bund zur Förderung und Einrichtung eines multidisziplinären Kompetenznetzwerks zur Verfügung stellt; die sonstigen Kosten im Zusammenhang mit der Förderung und Einrichtung dieses Kompetenznetzwerks einschließlich der Verwaltungskosten werden ebenfalls aus diesem Betrag gezahlt;“</p> <p>c. Die Nummern 3, 4 und 5 werden zu Nummern 4, 5 und 6.</p> <p>Hilfsweise für den Fall, dass eine separate Ausweisung im Stiftungsvermögen nach § 4 ContStifG im Hinblick auf</p>

Nr.	Betreff	Seite	Gegenstand	Aktuelle Regelung	Empfehlung	Formulierungsvorschlag
						<p>das multidisziplinäre Kompetenznetzwerk nicht erfolgen soll, sollte der jetzige § 2 Nr. 2 wie folgt gefasst werden:</p> <p>„2. den Mitteln in Höhe von bis zu 30 Millionen Euro jährlich, die der Bund für Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe sowie zur Förderung und Einrichtung eines multidisziplinären Kompetenznetzwerks zur Verfügung stellt, wobei jedenfalls 3 Millionen Euro jährlich auf die Förderung und Einrichtung des multidisziplinären Kompetenznetzwerks entfallen sollen; die sonstigen Kosten im Zusammenhang mit den Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe sowie mit der Förderung und Einrichtung eines multidisziplinären Kompetenznetzwerks einschließlich der Verwaltungskosten werden ebenfalls aus diesem Betrag gezahlt.“</p> <p>3. § 11 Satz 2 wird wie folgt geändert:</p> <p>a. Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 3 eingefügt:</p> <p>„3. für die jährliche Einmalzahlung die Mittel nach § 4 Absatz 1 Nummer 3;“</p> <p>b. Die bisherige Nummer 3 wird Nummer 4.</p> <p>4. § 13 wird wie folgt geändert:</p> <p>a. Nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 wird folgende Nummer 5 eingefügt:</p> <p>„5. eine weitere jährliche Einmalzahlung.“</p> <p>b. Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:</p> <p>„Die jährlichen Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe, die jährlichen Sonderzahlungen und die weitere jährliche</p>

Nr.	Betreff	Seite	Gegenstand	Aktuelle Regelung	Empfehlung	Formulierungsvorschlag
						<p><i>Einmalzahlung werden nur geleistet, soweit dafür Mittel nach § 11 Satz 2 Nummer 1, 2 und 3 im Stiftungsvermögen vorhanden sind.</i></p> <p>c. Nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 wird folgender Satz 2 eingefügt:</p> <p><i>„Zur Ermittlung der Höhe der weiteren jährlichen Einmalzahlung eines jeden Leistungsberechtigten finden die Regularien für die Ermittlung der Höhe der jährlichen Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe entsprechend Anwendung.“</i></p> <p>5. Nach § 21 wird folgender Abschnitt 4 eingefügt:</p> <p><i>„Abschnitt 4 Multidisziplinäres Kompetenznetzwerk</i></p> <p><i>§ 22 Finanzielle Ausstattung</i></p> <p><i>Für Maßnahmen nach diesem Abschnitt sind zu verwenden</i></p> <p>1. <i>die ausgewiesenen Mittel nach § 4 Abs. 1 Nr. 3,</i></p> <p>2. <i>Zuwendungen nach § 4 Abs. 2, soweit nicht die oder der Zuwendende etwas anderes bestimmt hat.</i></p> <p><i>§ 23 Förderung und Einrichtung</i></p> <p>(1) <i>Zur Erreichung des in § 2 Nr. 2 bezeichneten Zwecks soll die Stiftung ein multidisziplinäres Kompetenznetzwerk fördern und einrichten.</i></p> <p>(2) <i>Das multidisziplinäre Kompetenznetzwerk bietet insbesondere</i></p>

Nr.	Betreff	Seite	Gegenstand	Aktuelle Regelung	Empfehlung	Formulierungsvorschlag
						<p>1. <i>medizinische und therapeutische Beratung,</i> 2. <i>Assistenz und Pflege,</i> 3. <i>Versorgung mit individuell an die Conterganschädigung angepassten Hilfsmittel,</i> 4. <i>sozialdienstliche Betreuung und</i> 5. <i>Beratung</i></p> <p><i>speziell abgestimmt auf leistungsberechtigte Personen.</i></p> <p><i>(3) Das multidisziplinäre Kompetenznetzwerk ist entsprechend der regionalen Verteilung der Betroffenen organisiert.</i></p> <p><i>§ 24 Förderrichtlinien</i></p> <p><i>Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erlässt im Einvernehmen mit dem Stiftungsrat Richtlinien, in denen geregelt ist, nach welchen Maßstäben auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden Mittel nach diesem Abschnitt ein multidisziplinäres Kompetenznetzwerk gefördert und eingerichtet werden soll.“</i></p> <p>6. Der bisherige Abschnitt 4 wird der neue Abschnitt 5.</p> <p>7. Die bisherigen Paragraphen 22 bis 25 werden die neuen Paragraphen 25 bis 28.</p>
16	Beratungsfunktion	86	Ausweitung der Beratungsfunktion	-	Änderung des ContStifG	<p>§ 2 Nummer 2 wird folgende Nummer 3 angefügt:</p> <p>„3. <i>sie in Ansehung ihrer Ansprüche aus diesem Gesetz zu beraten und ihnen darüber hinaus Hilfestellung und Beratungsleistungen insbesondere in den Bereichen Recht, Diagnostik, Therapie und sozialrechtlicher Ansprüche zu vermitteln.“</i></p>

Nr.	Betreff	Seite	Gegenstand	Aktuelle Regelung	Empfehlung	Formulierungsvorschlag
17	Bestandsschutz	88	Keine Reduzierung von Leistungen	Siehe Art. 1 Nr. 4 des Entwurfs eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 26.05.2020, BTag-Drs. 19/19498.	Konkretisierung des ContStifG, damit eine Aberkennung oder Verkürzung von Leistungsansprüchen ausgeschlossen ist.	-
18	Bestandsschutz	91	Bestandskraft für festgestellte Körperschäden und Punkte	§ 16 Absatz 6 ContStifG lautet: „(6) Der Stiftungsvorstand setzt auf der Grundlage der Entscheidung und der Bewertung der Kommission nach Absatz 2 die Leistungen nach Maßgabe der Richtlinien nach § 13 Abs. 6 durch schriftlichen Verwaltungsakt fest.“	Änderung des ContStifG	§ 16 Absatz 6 wird wie folgt geändert: <i>„Durch schriftlichen Verwaltungsakt stellt der Stiftungsvorstand auf der Grundlage der Entscheidung und der Bewertung der Kommission nach Absatz 2 das Vorliegen eines thalidomidbedingten Körper-schadens fest und bestimmt die Bepunktung und Leistungen nach Maßgabe der Richtlinien nach § 13 Abs. 6.“</i>

Prof. Dr. Julius Reiter
Professor für Wirtschaftsrecht
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Bank- und Kapitalmarktrecht
Fachanwalt für IT-Recht

Bénédict Schenkel (Maitrîse en droit)
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Bank- und
Kapitalmarktrecht
Fachanwalt für IT-Recht

Baum Reiter & Collegen
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Benrather Schlossallee 101
40597 Düsseldorf
Tel.: 0211 / 836 805-70
Fax: 0211 / 836 805-78

August 2020