

Examensübungsklausur: Sonderprobleme des Eigentumsschutzes öffentlich-rechtlicher Ansprüche bei staatlicher Verantwortungsübernahme

Wiss. Mitarbeiter Moritz Rhades, Kiel, Vertretungsprofessor Dr. Stefan Martini, Frankfurt a.M.*

Sachverhalt

Zwischen 1958 und 1962 kamen weltweit etwa 10.000 Kinder von Müttern, die während der Schwangerschaft ein thalidomidhaltiges Schlaf- und Beruhigungsmittel (Contergan) des Pharmaunternehmens Blausenken-GmbH (B) eingenommen hatten, mit schweren Fehlbildungen ihrer Gliedmaßen und anderen Körperschäden zur Welt. Im Jahr 1970 verpflichtete sich die B im Wege eines Vergleichs zur Zahlung von 100 Millionen D-Mark an geschädigte Kinder, sofern diese und ihre Eltern auf alle Ansprüche gegen die B verzichteten. Der Vergleich gelangte tatsächlich nie zur Durchführung; die Betroffenen erhielten auf dieser Grundlage keine Zahlungen.

1972 trat das Gesetz über die Errichtung einer Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“ (StHG) in Kraft. Mit diesem Gesetz wurde eine Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet, die den Zweck hatte, Leistungen an contergangeschädigte Kinder im In- und Ausland zu erbringen. In diese Stiftung wurden anfangs 100 Millionen D-Mark aus Bundesmitteln und 100 Millionen D-Mark von der B eingezahlt. Gleichzeitig erloschen mit dem StHG alle Ansprüche von in Deutschland lebenden Thalidomidgeschädigten einschließlich derjenigen, die am oben genannten Vergleich beteiligt waren; im Ausland lebende Betroffene hatten nach dem Gesetz nur einen Leistungsanspruch, wenn sie zugleich auf ihre Ansprüche gegen B verzichteten. Auf die Entschädigung wurden Zahlungen von anderen „möglicherweise Verantwortlichen“ angerechnet. Die Entschädigungszahlungen wurden nicht auf sonstige Sozial- oder Unterhaltsleistungen angerechnet. Die von der B bereitgestellten Mittel wurden mit der Zeit immer mehr von staatlicher Seite bereitgestellten Geldern verdrängt. Nachdem die Mittel infolge regelmäßiger Leistungsauszahlung an die Betroffenen aufgebraucht waren, wurden die Stiftungsmittel seit 1997 vollständig aus Steuern finanziert.

Das Conterganstiftungsgesetz (ContStifG), das 2005 in Kraft trat, löste das StHG ab; die Stiftung wurde in „Conterganstiftung“ umbenannt. Danach stehen geschädigten Personen unter anderem eine einmalige Kapitalentschädigung und eine lebenslange sog. „Conterganrente“ zu. Die Höhe der jeweiligen Leistung richtet sich nach der Schwere des Körperschadens und den dadurch verursachten Körperfunktionsstörungen.

2013 trat das dritte Änderungsgesetz zum ContStifG in Kraft, das laut Gesetzesbegründung den steigenden Bedürfnissen einer alternden Leistungsempfängerschaft gerecht werden sollte. Das maximale Rentenniveau in § 13 ContStifG wurde dadurch auf das 6,3-Fache angehoben sowie ein zusätzlicher Anspruch auf jährliche Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe geschaffen. Gleichzeitig wurde mit dem dritten Änderungsgesetz auch § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG eingeführt. Dieser sieht vor, dass auf Kapitalentschädigung und Conterganrente nun auch auf Thalidomid-Schäden zielende Zahlungen angerechnet werden müssen, die von anderen, insbesondere von ausländischen Staaten,

* Moritz Rhades ist Wiss. Mitarbeiter an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Dr. Stefan Martini vertritt die Entlastungsprofessur Öffentliches Recht an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a.M.

geleistet werden. Die Anrechnung ist dabei in ihrer Höhe nicht auf den Betrag beschränkt, um den das Rentenniveau angehoben wird.

X ist irischer Staatsangehöriger und wegen der Conterganeinnahme seiner Mutter in Irland thalidomidgeschädigt. Er erhält als Leistung von der Conterganstiftung eine monatliche Conterganrente, die seit der Erhöhung mit dem dritten Änderungsgesetz 3.686 Euro beträgt. Außerdem erhält er nach einem irischen Contergan-Erschädigungsprogramm, mit dem der irische Staat beabsichtigt, die deutschen Zahlungen signifikant zu erweitern, eine monatliche Zahlung i.H.v. 1.109 Euro. Mit einem Bescheid aus Juli 2013 rechnete die Conterganstiftung nach § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG die Zahlung des irischen Staates auf die Conterganrente des X an. Das Vorgehen des X gegen den Bescheid vor den Fachgerichten blieb erfolglos. Das BVerfG hat das Revisionsverfahren ausgesetzt und dem BVerfG die Frage vorgelegt, ob § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG mit dem Grundgesetz vereinbar sei.

Das BVerfG führt in der Vorlagefrage aus, dass es die Norm für verfassungswidrig halte, da durch die Kürzung der Rentenansprüche im Einzelfall der grundrechtlich verbürgte Eigentumsschutz leerzulaufen drohte. Die Leistungsansprüche der Thalidomidgeschädigten beruhten auf ihrem Verzicht auf haftungsrechtliche Entschädigungen gegenüber der B. Spätestens seit Inkrafttreten des ContStifG vertrauten Betroffene außerdem auf den Erhalt von Sozialleistungen – immerhin habe der Staat die Haftungsverantwortung übernommen, als die privatrechtlichen Ansprüche der Betroffenen erloschen. Die Regelung des § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG sei zumindest unverhältnismäßig. Der Vermeidung von Doppelleistungen diene die Vorschrift nicht. Zwischen dem Haftungshintergrund der deutschen Regelung und ausländischen Leistungen sozialer Funktion sei außerdem zu differenzieren. Insoweit werden entsprechende ausländische Rentenzahlungen entwertet. Einer verfassungskonformen Auslegung in dem Sinne, dass nur Zahlungen von der Anrechnungsregelung erfasst seien, die eine zivilrechtliche Haftung ersetzen, sei die Vorschrift angesichts des explizit weit gefassten Wortlauts nicht zugänglich. Ob im Ausland lebende Anspruchsberechtigte durch Leistungen Dritter tatsächlich besser gestellt wären, könne erst ein Gesamtvergleich aller (Sozial-)Leistungen im In- und Ausland zeigen. Da dieser im Gesetzgebungsverfahren nicht durchgeführt wurde, entbehren die Annahmen einer Besserstellung der Anspruchsberechtigung durch Doppelleistung einer tragfähigen Tatsachengrundlage.

Während der mündlichen Verhandlung argumentieren Bevollmächtigte der Conterganstiftung, dass das BVerfG schon gar nicht der richtige Ansprechpartner sei, sondern der EuGH mit dem Verfahren befasst werden müsse – immerhin habe der Sachverhalt eine grenzüberschreitende Dimension. Substantiell würden Ansprüche aus dem ContStifG von vornherein nicht dem Eigentumsschutz des GG unterfallen. Zum einen hätten die Geschädigten einen Anspruch lediglich aufgrund der Bereitstellung entsprechender Mittel durch den Staat – es handele sich also lediglich um soziale Fürsorge. Selbst wenn man den freiwilligen Verzicht der Geschädigten bei einer entsprechenden Bewertung berücksichtige, müsse auch Beachtung finden, dass die B eine immer geringere Rolle bei der Finanzierung gespielt habe. Wenn überhaupt, dann sei ein Anspruch nur in gekürzter Form schutzwürdig, da nach § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG von vornherein eine Anspruchskürzung für Betroffene im Einzelfall vorgesehen sei. Das dritte Änderungsgesetz zum ContStifG habe gleichzeitig eine Erhöhung der Rentenansprüche und eine Anspruchskürzung vorgesehen. Der Gesetzgeber habe ersichtlich eine einheitliche Regulierung von Rentengewährung und Rentenkürzung beabsichtigt. Unabhängig davon müsse berücksichtigt werden, dass die Kürzung nur besondere Einzelfälle erfasse und darüber hinaus in jedem Falle der Vermeidung ungerechtfertigter Doppelleistungen diene. Außerdem sei das BVerfG auf die den Eigentumsschutz betreffende Vorlagefrage beschränkt und dürfe die unterschiedliche Behandlung derjenigen Anspruchsberechtigten, die Leistungen Dritter, vor allem ausländischer Staaten, empfangen, nicht einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterziehen.

Fallfrage

Hat die Vorlage Aussicht auf Erfolg?

Bearbeitungsvermerk

Gehen Sie auf alle aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen ein. Sozialrechtliche Besonderheiten sind nicht in die Prüfung einzubeziehen und werden nicht vorausgesetzt. Über die hier genannten Normen hinaus sind keine unionssekundärrechtlichen oder völkerrechtlichen Vorschriften zu berücksichtigen.

Relevante Vorschriften

§ 12 ContStifG

(1) Leistungen wegen Fehlbildungen, die mit der Einnahme der thalidomidhaltigen Präparate der Blausenken-GmbH durch die Mutter während der Schwangerschaft in Verbindung gebracht werden können, werden an die Leistungsberechtigten gewährt, die bei Inkrafttreten des Errichtungsgesetzes lebten.

[...]

§ 13 ContStifG

(1) Den in § 12 genannten leistungsberechtigten Personen stehen als Leistungen zu:

1. eine einmalige Kapitalentschädigung,
2. eine lebenslängliche Conterganrente [...]
3. jährliche Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe

[...]

Die jährlichen Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe [...] und die jährlichen Sonderzahlungen werden nur geleistet, soweit dafür Mittel [...] im Stiftungsvermögen vorhanden sind.

[...]

(2) Die Höhe der in Absatz 1 genannten Leistungen richtet sich nach der Schwere des Körperschadens und der hierdurch hervorgerufenen Körperfunktionsstörungen

[...]

(5) Die Ansprüche auf die in Absatz 1 genannten Leistungen können nicht übertragen, verpfändet oder gepfändet werden.

[...]

§ 15 ContStifG

(1) Haben die leistungsberechtigte Person oder ihre gesetzlichen Vertreter ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes, so erhalten sie Leistungen nach den Vorschriften dieses Gesetzes nur dann, wenn sie vorher schriftlich erklären, dass sie auf die Geltendmachung etwaiger Ansprüche gegen die Blausenken-GmbH, deren Gesellschafterinnen und Gesellschafter, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer und Angestellte, die auf die Einnahme thalidomidhaltiger Präparate zurückgeführt werden, unwiderruflich verzichten.

(2) Auf Leistungen nach diesem Gesetz werden Zahlungen angerechnet, die wegen der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate bereits von anderen möglicherweise Verantwortlichen geleistet worden sind. Auf die Kapitalentschädigung und die Conterganrente werden Zahlungen ange-

rechnet, die wegen der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate von anderen, insbesondere von ausländischen Staaten, geleistet werden.

Artikel 1 Produkthaftungsrichtlinie 85/374/EWG v. 25.7.1985 (Abl. EG L 210 v. 7.8.1985)

Der Hersteller eines Produkts haftet für den Schaden, der durch einen Fehler dieses Produkts verursacht worden ist.

[...]

Artikel 17 Produkthaftungsrichtlinie 85/374/EWG

Diese Richtlinie ist nicht auf Produkte anwendbar, die in den Verkehr gebracht wurden, bevor die [Umsetzungs-]Vorschriften in Kraft getreten sind. [spätestens drei Jahre nach Bekanntgabe, Art. 19 Abs. 1]

[...]

Lösungsvorschlag

A. Zulässigkeit	280
I. Zuständigkeit des BVerfG	281
II. Vorlageberechtigung	281
III. Vorlagegegenstand	281
IV. Vorlagegrund	281
1. Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit.....	281
2. Entscheidungserheblichkeit	281
V. Form	282
VI. Vorrangigkeit eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV?	283
VII. Zwischenergebnis	284
B. Begründetheit	284
I. Vereinbarkeit von § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG mit Art. 14 Abs. 1 GG	284
1. Schutzbereich: Eigentum	284
a) Conterganrentenanspruch.....	285
aa) Privatnützigkeit der Conterganrente	285
bb) Eigenleistung.....	285
cc) Nicht unerheblich?.....	286
dd) Existenzsicherung	287
ee) Beschränkung des Schutzzumfangs des Eigentumsschutzes auf Mindest- oder Kernbestand?.....	287
ff) Zwischenergebnis	287
b) Reichweite des Eigentumsschutzes infolge „gemischter Umgestaltung“	287
c) Zwischenergebnis.....	288

2. Eingriff.....	289
a) Enteignung.....	289
b) Inhalts- und Schrankenbestimmung.....	289
c) Zwischenergebnis.....	290
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....	290
a) Formelle Verfassungsmäßigkeit.....	290
b) Materielle Verfassungsmäßigkeit.....	291
aa) Legitimer Zweck.....	291
bb) Eignung.....	292
cc) Erforderlichkeit.....	292
dd) Angemessenheit/Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.....	293
(1) Abstrakte Gewichtung der (konkreten) Schutzgüter.....	293
(2) Abwägung.....	294
(3) Zwischenergebnis.....	296
4. Zwischenergebnis.....	296
II. Vereinbarkeit von § 15 Abs. 2 S. 2 ContStiftG mit Art. 3 Abs. 1 GG.....	296
1. Ungleichbehandlung.....	296
2. Rechtfertigung.....	298
III. Zwischenergebnis.....	299
C. Ergebnis.....	299

Hinweis: Diese Klausur betrifft mit der Kürzung öffentlich-rechtlich gewährter Sozialleistungen eine Sonderproblematik der verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigentumsfreiheit. Da erfahrungsgemäß allgemeine Unsicherheiten bei der grundrechtlichen Prüfung von Art. 14 GG (und auch Art. 3 Abs. 1 GG) bestehen, handelt es sich um eine Klausur von hohem Schwierigkeitsgrad. Herausforderungen bestehen überdies bei der Verarbeitung von breitem Sachverhalts- und Normenmaterial, der Verortung einer begrenzten unionsrechtlichen Frage und der – ebenfalls knappen – Verarbeitung im Sachverhalt angedeuteter formeller verfassungsrechtlicher Gesichtspunkte. Diese Musterlösung orientiert sich an der kürzlich vom BVerfG entschiedenen Vorlage (1 BvL 6/21); vertretbare alternative Lösungswege und Aufbauentscheidungen sind allerdings ebenfalls akzeptabel. Eine Vereinbarkeit mit dem GG liegt jedoch anhand der Informationen des Sachverhalts und der Regelung des § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG nahe.

Die Vorlage hat Erfolg, wenn sie zulässig und soweit sie begründet ist.

A. Zulässigkeit

Die Vorlage muss die Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllen.

I. Zuständigkeit des BVerfG

Das Bundesverfassungsgericht ist gem. Art. 100 Abs. 1 GG, §§ 13 Nr. 11, 80 Abs. 1 BVerfGG für die Entscheidung über Vorlagen zur konkreten Normenkontrolle zuständig.

II. Vorlageberechtigung

Gem. Art. 100 Abs. 1 GG, § 80 Abs. 1 BVerfGG sind Gerichte vorlageberechtigt. Gerichte sind Spruchkörper, die sachlich unabhängig, in einem formell gültigen Gesetz mit den Aufgaben eines Gerichts betraut und als Gericht bezeichnet sind.¹ Diese Voraussetzungen erfüllen alle Fachgerichte von Bund und Ländern und damit auch das Bundesverwaltungsgericht (siehe auch Art. 95, 97 GG, §§ 1, 10 VwGO).

III. Vorlagegegenstand

Zum Gegenstand konkreter Normenkontrolle können Gerichte gem. Art. 100 Abs. 1 GG ein „Gesetz“ machen. Dieser Rechtsbegriff erfasst lediglich durch ein formelles Gesetzgebungsverfahren erlassene, nachkonstitutionelle Gesetze.² Der vom BVerwG vorgelegte § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG ist durch ein nachkonstitutionelles, (bundes)parlamentarisch beschlossenes und in Kraft getretenes Änderungsgesetz zustande gekommen und damit ein „Gesetz“ i.S.v. Art. 100 Abs. 1 GG, d.h. ein tauglicher Vorlagegegenstand.

IV. Vorlagegrund

Die Vorlage des BVerwG muss von einem zulässigen Vorlagegrund gestützt sein – § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG muss vom BVerwG für verfassungswidrig gehalten werden und entscheidungserheblich sein, Art. 100 Abs. 1 GG.

1. Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit

Gem. Art. 100 Abs. 1 S. 1 GG muss das vorlegende Gericht das vorgelegte Gesetz „für verfassungswidrig“ halten, d.h. es muss von der Verfassungswidrigkeit des Vorlagegegenstandes überzeugt sein. Bloße Zweifel genügen nicht. Die vorgelegte Rechtsnorm darf daher auch keiner (naheliegenden) verfassungskonformen Auslegung zugänglich sein.³ Das BVerwG (selbst) hält § 15 Abs. 2 S. 2 ConStifG für verfassungswidrig und hat auch eine verfassungskonforme Auslegung zumindest in Betracht gezogen und ernsthaft geprüft. Es ist somit hinreichend von der Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Rechtsnorm überzeugt.

2. Entscheidungserheblichkeit

Die vorgelegte Rechtsnorm muss entscheidungserheblich sein, d.h. ein „Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt“ (siehe Art. 100 Abs. 1 GG). Es ist danach zu fragen, ob sich die (hypothetische) Ungültigkeit des Gesetzes auf das (hypothetische) Ergebnis auswirkt.⁴

¹ Geis/Schmidt, JuS 2012, 121 (124).

² Dederer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 102. Lfg., Stand: August 2023, Art. 100 Rn. 84 ff.

³ Siehe nur BVerfGE 85, 329 (333 f.); 138, 64 (94); Lechner/Zuck, in: Lechner/Zuck, BVerfGG, Kommentar, § 80 Rn. 40.

⁴ Geis/Schmidt, JuS 2012, 121 (125).

X ist Berechtigter i.S.v. § 12 Abs. 1 ContStifG und der irischen Entschädigungsregelung – die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG liegen für ihn mithin vor, sodass bei angenommener Verfassungswidrigkeit der Norm die Revision erfolgreich wäre: X hätte Anspruch auf die volle Conterganrente. Es kommt also auf die Gültigkeit des § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG bei der Entscheidung des BVerwG an; die vorgelegte Rechtsnorm ist entscheidungserheblich.

V. Form

Die Vorlage muss schriftlich erfolgen und mit hinreichend eingehender Begründung versehen sein (§ 23 Abs. 1 S. 1, 2 BVerfGG i.V.m. § 80 Abs. 2 S. 1 BVerfGG, zur Entscheidungserheblichkeit und zur Vereinbarkeit mit übergeordneter Rechtsnorm). Von einer Begründung zur Entscheidungserheblichkeit von § 15 Abs. 2 S. 2 BVerfGG ist auszugehen. Die Begründungsanforderungen zum Verstoß mit höherrangigem Recht sind erfüllt, soweit das Vorlagegericht einen Verfassungsverstoß belegt.⁵ Dem hat das BVerwG hier mit Blick auf Verstoß der vorgelegten Vorschrift mit Art. 14 Abs. 1 GG Genüge getan.⁶

Zwar schränkt das BVerfGG ein, dass Normen nur insofern der Kontrolle an Grundrechten unterzogen werden, „als die Beteiligten des Ausgangsverfahrens hiervon betroffen sind und eine Grundrechtsverletzung in Betracht kommt“⁷. Gleichwohl ist das BVerfGG bei der Prüfung des § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG nicht an die Beschränkung des Entscheidungsmaßstabs durch das Vorlagegericht gebunden. Das BVerfGG prüft die vorgelegte Norm, sofern die Vorlage zulässig ist, unter allen in Betracht kommenden verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten.⁸ Dafür spricht bereits die objektive Natur des Normenkontrollverfahrens.⁹ Demnach erfüllt die Vorlage die Begründungsanforderungen für einen Verfassungsverstoß mit Art. 14 Abs. 1 GG; zugleich ist das BVerfGG befugt, darüber hinaus einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG (und ggf. andere Verfassungsnormen) zu prüfen. X kann sowohl von Art. 14 Abs. 1 GG als auch von Art. 3 Abs. 1 GG betroffen sein.

Hinweis: Diese ausdrücklich im Sachverhalt aufgeworfene Rechtsfrage kann auch unter dem vorgezogenen Punkt des Entscheidungsmaßstabs zu Beginn der Begründetheit oder als Vorfrage der gleichheitsrechtlichen Prüfung angesprochen werden.

⁵ BVerfGE 150, 345 (365 f.).

⁶ Zum anspruchsvollen Maßstab in der Praxis (der in einer universitären Prüfung nicht nachgebildet werden kann), siehe z.B. BVerfGE 131, 88 (118): „Der Vorlagebeschluss muss den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab angeben, die naheliegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte erörtern, sich eingehend sowohl mit der einfachrechtlichen als auch mit der verfassungsrechtlichen Rechtslage auseinandersetzen, dabei die in Literatur und Rechtsprechung entwickelten Rechtsauffassungen berücksichtigen und insbesondere auf die maßgebliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eingehen [...]. Zur gebotenen Auseinandersetzung mit dem Inhalt der vorgelegten Norm gehört die Erörterung der in Rechtsprechung und Schrifttum vertretenen Auffassungen zu den denkbaren Auslegungsmöglichkeiten [...]. Sofern die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung nahe liegt, muss das vorlegende Gericht diese Möglichkeit prüfen und vertretbar begründen, weshalb eine verfassungskonforme Auslegung ausgeschlossen ist.“

⁷ BVerfGE 145, 106 (140 Rn. 95); kritisch zu dieser Subjektivierung der Normenkontrolle *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 13. Aufl. 2025, Rn. 402.

⁸ St. Rspr., vgl. nur BVerfGE 141, 1 (14 f.).

⁹ *Ulsamer/Müller-Terpitz*, in: *Bleibtreu/Klein/Bethge*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 50. Lfg., Stand: Januar 2017, § 81 Rn. 9.

VI. Vorrangigkeit eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV?

Das Normenkontrollverfahren gem. Art. 100 Abs. 1 GG könnte aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts verdrängt werden, wenn ein Vorrang des Vorabentscheidungsverfahrens gem. Art. 267 AEUV besteht¹⁰ bzw. die rechtliche Frage durch keine Spielräume belassendes Unionsrecht determiniert ist. Beides kann freilich dahinstehen, wenn ohnehin schon keine klärungsbedürftige unionsrechtliche Frage vorliegt.¹¹

In Betracht käme, eine Grundfreiheit in den Mittelpunkt der Überlegung zu stellen und ausgehend von ihrer Betroffenheit eine Diskriminierung anhand der Staatsangehörigkeit zu prüfen. Allerdings ist keine unionsrechtliche Grundfreiheit ersichtlich, die durch das ContStifG im Allgemeinen und § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG im Besonderen beeinträchtigt werden könnte: Selbst wenn man die grenzüberschreitende Nutzung des Medikaments oder den grenzüberschreitenden Zahlungsempfang in das Zentrum der Überlegung stellte, erfordert eine Beschränkung der Zahlungsverkehrsfreiheit i.S.d. Art. 63 Abs. 2 AEUV solche hoheitlichen Maßnahmen, die den Kapitalfluss bzw. den Zahlungsverkehr horizontal zwischen Privaten einschränkt. Der Zweck des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes liegt vornehmlich in der durch grenzüberschreitende Investitionen verwirklichten Marktfreiheit und der Schaffung eines „Europäischen Finanzraums“.¹² Die Kürzung von grenzüberschreitenden staatlichen Leistungen sozialer Natur fällt demnach schon unter teleologischer Betrachtungsweise nicht in den Anwendungs- bzw. Schutzbereich der Art. 63 ff. AEUV. Wollte man dennoch einen denkbar weiten Schutzbereich des Art. 63 Abs. 2 AEUV zugrunde legen, spricht gegen die Anwendbarkeit im konkreten Fall, dass die Zahlungsverkehrsfreiheit nur Zahlungsmittel erfasst, die eine Gegenleistungspflicht erfüllen sollen.¹³ Im Übrigen hat X auch – zumindest nach den verfügbaren Sachverhaltsinformationen – in Bezug auf die vorliegende Rechtsfrage keinen Gebrauch von seiner unionsrechtlich garantierten Freizügigkeit gemacht (siehe Art. 21 Abs. 1 AEUV). Weitere Grundfreiheiten kommen nicht in Betracht.¹⁴ Auch scheidet Art. 21 Abs. 2 S. 2 GRCh in Ermangelung der „Durchführung des Rechts der Union“ i.S.d. Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh (siehe Ausführungen oben) und der damit vorausgesetzten unionsrechtlichen Determinierung der in Rede stehenden Sachmaterie schon hinsichtlich des sachlichen Anwendungsbereichs aus.

Das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 Abs. 1 AEUV erfordert in sachlicher Hinsicht, dass der „Anwendungsbereich“ der Verträge eröffnet ist, also ein Sachverhalt mit Unionsbezug vorliegt.¹⁵ Im hiesigen Fall könnte allenfalls die Produkthaftungsrichtlinie den Unionsbezug realisieren. Allerdings ist zweifelhaft, ob die Richtlinie überhaupt Ansprüche gegen den Staat umfasst; eine Anwendung der Richtlinie scheidet jedoch am zeitlichen Anwendungsbereich des Art. 17 der Produkt-

¹⁰ Dazu BVerfGE 167, 163 (190).

¹¹ Selbst bei Vorliegen einer klärungsbedürftigen Frage verfügen vorlageberechtigte Gerichte (hier BVerwG wegen Art. 100 Abs. 1 GG und Art. 267 Abs. 3 AEUV sogar vorlageverpflichtet) nach der Rechtsprechung des BVerfG über Ermessen, welchem Gericht sie zuerst vorlegen (BVerfGE 116, 202 [214 f.]). Zudem kann im Rahmen der Recht-auf-Vergessen-Rechtsprechung des BVerfG zumindest in Fragen, die die GRC betreffen, eine bundesverfassungsgerichtliche Spruchkompetenz auch in unionsrechtlich determinierten Materien bestehen.

¹² Sedlaczek/Züger, in: Streinz, EUV/AEUV, Kommentar, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 63 Rn. 1.

¹³ Sedlaczek/Züger, in: Streinz, EUV/AEUV, Kommentar, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 63 Rn. 24; Ruffert/Grischek/Schramm, JuS 2021, 407 (412).

¹⁴ Der Erwerb des Medikaments und die ärztliche Behandlung erfolgte wohl nicht grenzüberschreitend (dafür sind zumindest keine Anhaltspunkte im Sachverhalt ersichtlich). Dass das Medikament selbst als Ware eine Grenze überschritten hat (Warenverkehrsfreiheit), ist für einen unionsrechtlichen Bezug zu mittelbar (im Übrigen unsicher, ob Medikament vor dem Beitritt Irlands, 1973, zur Europäischen Gemeinschaft nach Irland eingeführt wurde).

¹⁵ Streinz, in: Streinz, EUV/AEUV, Kommentar, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 18 Rn. 19.

haftungsrichtlinie 85/374/EWG, wonach die Richtlinie nicht auf Produkte Anwendung findet, die vor ihrer Umsetzung in den Verkehr gebracht wurden, was auf Thalidomid zutrifft.

Somit kann die Vorrangigkeit eines Vorabentscheidungsverfahrens dahinstehen; es besteht jedenfalls keine unionsrechtliche Fragestellung.

Hinweis: Die Frage des Einflusses des Unionsrechts kann auch unter dem Punkt „Entscheidungs-erheblichkeit“ geprüft werden. Eine Norm, die aufgrund Unionsrechtsverstoßes unanwendbar ist, muss nicht (mehr zusätzlich) durch das BVerfG auf seine Gültigkeit hin geprüft werden¹⁶. Bei entsprechenden Zweifeln kann das Vorlagegericht eine Vorabentscheidung gem. Art. 267 AEUV in Betracht ziehen. Die Parallelität beider Vorlageverfahren (jedenfalls nach der Rspr. des BVerfG) ist kein Standardwissen. Erwartet werden kann jedoch eine Prüfung, ob Unionsrecht überhaupt anwendbar ist.

VII. Zwischenergebnis

Die Vorlage ist zulässig.

B. Begründetheit

Die Vorlage des BVerwG ist begründet, wenn § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG unvereinbar mit dem GG ist; der Prüfungsmaßstab beschränkt sich dabei nicht nur auf die im Antrag vorgebrachten Unvereinbarkeitsgründe (siehe oben A. IV. 1.).¹⁷ Neben der Eigentumsfreiheit kommt somit auch ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG in Betracht.

Ein Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG sollte zuerst geprüft werden („Freiheitsrechte vor Gleichheitsrechten“). Die im Sachverhalt vorgetragenen Argumente zielen im Schwerpunkt auf eigentumsbezogene Rechtsfragen, sodass es sich auch klausurtaktisch anbietet, mit Art. 14 Abs. 1 GG zu starten.

I. Vereinbarkeit von § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG mit Art. 14 Abs. 1 GG

Zu prüfen ist die Vereinbarkeit von § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG mit Art. 14 Abs. 1 GG; fraglich ist, ob die einfachgesetzliche Rechtsnorm einen verfassungsrechtlich (nicht) gerechtfertigten Eingriff in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit darstellt.

1. Schutzbereich: Eigentum

Der Schutzbereich der Eigentumsfreiheit müsste in persönlicher wie sachlicher Hinsicht eröffnet sein. Der grundrechtliche Eigentumsschutz ist als *personell* nicht beschränktes Grundrecht („[d]as Eigentum“) auch auf ausländische Staatsangehörige – wie in diesem Fall der irische Staatsangehörige X – zu erstrecken. Eine Einschränkung der *räumlichen* Anwendbarkeit der Eigentumsfreiheit ergibt sich auch nicht infolge der extraterritorialen Sachverhaltselemente: Die Gewährung der in Rede stehenden Leistungen erfolgt mit einem genuinen und unmittelbaren Bezug zur deutschen

¹⁶ *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 100 Rn. 20.

¹⁷ *Geis/Schmidt*, JuS 2012, 121 (125); *Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 102. Lfg., Stand: August 2023, Art. 100 Rn. 217.

Hoheitsgewalt und in Deutschland.¹⁸ Insofern ist es irrelevant, ob der Empfang der Leistung im Ausland stattfindet.

a) Conterganrentenanspruch

Hier ist fraglich, ob der Anspruch auf Conterganrente aus § 13 Abs. 1 ContStifG, der mit der Anrechnungsregelung des § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG im Einzelfall gekürzt zu werden droht, in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG fällt, der das Eigentum gewährleistet. Beim Eigentum gem. Art. 14 Abs. 1 GG handelt es sich um die Summe aller vermögenswerten Rechtspositionen, die einer Person im Sinne eines Ausschließlichkeitsrechts durch die Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass sie die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zum privaten Nutzen ausüben darf.¹⁹ Eigentum in diesem verfassungsrechtlichen Sinne geht über das Eigentumsverständnis des einfachen Rechts, insbesondere des Zivilrechts hinaus.²⁰ Erfasst sind so im Grundsatz auch vermögenswerte subjektiv-öffentliche Rechte, wenn sie eigentumsäquivalent sind.²¹ Dementsprechend fallen nach st. Rspr. des BVerfG auch öffentlich-rechtliche Anwartschaften und Ansprüche (etwa auf Sozialversicherungsbeiträge) in den Geltungsbereich des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes, sofern sie auf einer „nicht unerheblichen“ Eigenleistung beruhen und der Existenzsicherung dienen, mithin „so stark [sind], dass ihre ersatzlose Entziehung dem rechtsstaatlichen Gehalt des Grundgesetzes widersprechen würde“^{22, 23} Demgegenüber unterfallen Ansprüche auf Sozialleistungen, die ausschließlich durch den Staat gesetzlich im Rahmen seiner Fürsorgepflicht (etwa aufgrund von Bedürftigkeit²⁴) ermöglicht werden, nicht dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG.²⁵

aa) Privatnützigkeit der Conterganrente

Beim Anspruch auf Conterganrente gem. §§ 12 Abs. 1, 13 Abs. 1 ContStifG handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Leistung. Die Leistungsberechtigten entnehmen der Anspruchsgrundlage einen gebundenen, konkreten Anspruch auf Rente und können (wenn auch in begrenztem Umfang, etwa Pfändungsfestigkeit und Übertragungsverbot, § 13 Abs. 5 S. 1 ContStifG) wenigstens nach Auszahlung über die Rente frei verfügen. Eine zivilrechtlichen Ansprüchen vergleichbare Privatnützigkeit ist damit gegeben.

bb) Eigenleistung

Der Conterganrenten-Anspruch muss auf einer Eigenleistung der Leistungsberechtigten beruhen. Klassische Beispiele wären Ansprüche auf (beitragsfinanzierte) Sozialversicherungen, da die Eigen-

¹⁸ Nach der neueren Rechtsprechung stünde im Übrigen fest, dass die Grundrechte gem. Art. 1 Abs. 3 GG grundsätzlich auch jenseits deutscher Staatsgrenzen gelten, BVerfGE 154, 152 (Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung).

¹⁹ So ähnlich Axer, in: BeckOK GG, Stand: 28.12.2024, Art. 14 Rn. 43; BVerfGE 167, 163 (196), unter Betonung der Privatnützigkeit.

²⁰ Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 102. Lfg., Stand: August 2023, Art. 14 Rn. 160 ff.

²¹ Axer, in: BeckOK GG, Stand: 28.12.2024, Art. 14 Rn. 56.

²² BVerfG NJW 2017, 217 (223).

²³ BVerfG NJW 2005, 2213; jetzt auch BVerfGE 167, 163 (196 f.); kritisch zum Merkmal der „dem Privateigentum vergleichbaren Stärke“ Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 102. Lfg., Stand: August 2023, Art. 14 Rn. 237 ff.

²⁴ Fehling/Faust, JuS 2006, 18 (19).

²⁵ BVerfGE 167, 163 (197); Wendt, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 33.

leistung dort zu einem vermögenswerten Verzicht führt, der sich nach dem sozialstaatlichen sowie dem privatnützigen Grundgedanken des Eigentumsschutzes in einen dem Eigentumsschutz unterfallenden Anspruch transformiert.

Im vorliegenden Fall erloschen die zivilrechtlichen Haftungsansprüche der betroffenen Thalidomidgeschädigten – entweder ipso iure mit Inkrafttreten des StHG oder aufgrund des Verzichts durch ausländische Betroffene. Etwaige Ansprüche gegen die B wurden wirtschaftlich durch die Zahlung i.H.v. 100 Millionen DM an die Stiftung substituiert. Infolge des Verzichts und durch die Leistung der B wurden die ursprünglichen Ansprüche in die sozialrechtliche Position des StHG überführt, die ihre Fortsetzung in § 13 ConStifG findet. Der ursprüngliche deliktsrechtliche Haftungsanspruch gegen die B war selbst von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt.²⁶ Die darauffolgende Umformung ist als Fortsetzung dieser haftungsrechtlichen Position demnach als solche bereits von der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG geschützt.²⁷ Insoweit verkörpert die Umformung der ursprünglichen Haftungsansprüche und ihre Überführung in Ansprüche gegen die eigens zu diesem Zweck errichtete Stiftung den Erhalt der Substanz des (ursprünglich privatrechtlichen) Wertanspruchs.²⁸

Unschädlich ist, dass der Betrag von der B geleistet wurde (und nicht von den geschädigten Menschen selbst). Die Zahlung der B ist so wirtschaftlich an die Stelle der Ansprüche der Geschädigten getreten:

„Beiträge Dritter, die dem Sozialleistungsträger zu Gunsten des Leistungsberechtigten zugeflossen sind, sind den eigentumsrelevanten Eigenleistungen des Leistungsberechtigten zuzurechnen.“²⁹

Der Anspruch aus § 13 Abs. 1 ConStifG beruht mithin auf Eigenleistung.

cc) Nicht unerheblich?

Fraglich ist, ob diese Eigenleistung „nicht unerheblich“ ist: Immerhin sind die durch B geleisteten 100 Millionen DM seit Inkrafttreten des StHG als Kapitalausstattung immer mehr von staatlichen Beiträgen verdrängt worden, sodass der Eigenleistungs-Anteil immer weiter in den Hintergrund getreten sein könnte. Allerdings war die ursprüngliche Leistung der B die unbedingte Voraussetzung für das Inkrafttreten des Gesetzes.³⁰

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem mittlerweile veränderten Verhältnis von „erbrachter Eigenleistung“ und staatlicher Gewährung infolge diverser Niveau-Anpassungen: Übernimmt der Staat Verantwortung und beruht die Übernahme ursprünglich (auch) auf Eigenleistung, setzt sich der verfassungsrechtlich garantierte Eigentumsschutz beim Staate fort.³¹ Die Anpassung des Niveaus

²⁶ BVerfGE 112, 93 (107 f.); der Schutzzumfang erstreckt sich auch auf zivilrechtliche Ansprüche aus Vergleichsverträgen, siehe BVerfG, NJW 2010, 1943 (1945); siehe auch BVerfGE 42, 263 (293): „schuldrechtliche Ansprüche [...], die den Charakter eines Äquivalents für Einbußen an Lebenstüchtigkeit besitzen“.

²⁷ BVerfG, NJW 2010, 1943 (1945); BVerfGE 42, 263 (303).

²⁸ BVerfG, NJW 2010, 1943 (1945).

²⁹ BVerfGE 167, 163 (200). In der staatlichen Übernahme der Leistungen liegt gleichzeitig auch die Übernahme der Verantwortung – insofern hätte die Diskussion, ob der (ab 1997 vollständige) staatliche Anteil an der Leistung etwas an der Bewertung ändert (siehe sogleich) auch hier geführt werden können.

³⁰ BVerfGE 167, 163 (201): „materielle Basis“ (ursprünglich $\frac{2}{3}$ der Leistungen).

³¹ BVerfGE 167, 163 (202). Siehe auch BVerfGE 69, 272 (301): „Der Annahme einer nicht unerheblichen Eigenleistung steht es nicht entgegen, wenn die Rechtsposition auch oder überwiegend auf staatlicher Gewährung beruht; dies schließt den Eigentumsschutz ebenso wenig von vornherein aus wie bei Sachgütern, die mit Hilfe von Subventionen oder Steuererleichterungen erworben wurden. Der Umfang der Eigenleistung ist vor

und der Ausgleich der Inflation sind letztlich Ausdruck dieser staatlich übernommenen, auch in die Zukunft reichenden Verantwortung, die sich an „natürliche“ Schwankungen innerhalb einer Volkswirtschaft anpassen muss. Sie spiegeln gerade nicht etwa die oben erwähnte Fürsorgepflicht, die einzig aufgrund vorhandener Bedürftigkeit gewährt wird, wider. Der Anteil der Eigenleistung ist also auch nicht unerheblich.

dd) Existenzsicherung

Der Conterganrentenanspruch dient auch der Existenzsicherung. Für Betroffene ist die Conterganrente zur freien Lebensgestaltung unter den durch sie erlebten besonderen Herausforderungen von essentieller Bedeutung.³²

ee) Beschränkung des Schutzzumfangs des Eigentumsschutzes auf Mindest- oder Kernbestand?

Soweit der größere Anteil der Leistung auf staatlicher Gewährung beruht, könnte sich der Gewährleistungsumfang des Eigentums auf die Eigenleistung bzw. einen Kernbestand beschränken. Das Eigentum in Art. 14 Abs. 1 GG differenziert jedoch nicht zwischen verschiedenen Eigentumspositionen. Der Eigentumsschutz bezieht sich, sofern in den Schutzbereich einbezogen, vollständig auf sozialrechtliche Positionen.³³ Entsprechende unklare Äußerungen in der Rechtsprechung des BVerfG können auch als Abwägungsgesichtspunkt in der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung ohne Auswirkung auf den grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Schutzzumfang verstanden werden.

Hinweis: Diese (kurze) Diskussion kann von den Bearbeiter:innen nicht erwartet werden, wird hier aber aus Gründen der Information und Vollständigkeit wiedergegeben.

ff) Zwischenergebnis

Der Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen erfasst somit auch den Rentenanspruch aus § 13 Abs. 1 S. 1 ContStifG.³⁴

b) Reichweite des Eigentumsschutzes infolge „gemischter Umgestaltung“

Hinweis: Das Problem der „gemischten Umgestaltung“ könnte auch unten beim Eingriff geprüft werden.

Fraglich ist, ob angesichts der letzten Gesetzesänderung in Gestalt einer sog. „gemischten Umgestaltung“ der verfassungsrechtliche Schutzzumfang des Conterganrentenanspruchs anders zu bewerten ist. Eine gemischte Umgestaltung liegt vor, wenn dieselbe Maßnahme des Gesetzgebers eine von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtsposition einerseits erweitert (Zuteilungsakt), andererseits ein-

_____ allem für die weitere Frage wesentlich, inwieweit der Gesetzgeber Inhalt und Schranken einer unter die Eigentumsgarantie fallenden Position regeln kann.“

³² BVerfGE 167, 163 (203).

³³ Eine andere Bewertung kann sich nur ergeben, wenn man den Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen nicht anerkennt und somit auch die dem Gesetzgeber eingeräumten Ermessensspielräume nicht vollständig berücksichtigen will, so geschehen in BVerfGE 42, 263. Der Schutz sozialrechtlicher Positionen ist indes mittlerweile unter den o.g. Voraussetzungen vollständig anerkannt, siehe BVerfGE 167, 163 (203).

³⁴ Für den Rentenanspruch aus dem ursprünglichen Stiftungsgesetz (Gesetz über die Errichtung einer Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“, StHG) bereits BVerfG, NJW 2010, 1943 (1945).

schränkt (Entziehungsakt). Die Reichweite des Schutzes bestimmt sich dann nach dem Verhältnis von Zuteilungs- und Entziehungsakt: Maßgeblich ist, ob der Zuteilungsakt eine von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte erweiterte Rechtsposition schafft, in den der Entziehungsakt eingreift, oder ob eine einheitliche bzw. „gleichzeitige“ Inhalts- und Schrankenbestimmung (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) getroffen wird, gemäß derer die Zuteilung *von vornherein* im Umfang des Entziehungsaktes begrenzt wird. Ausgangspunkt ist dabei die vom Gesetzgeber vorgesehene und erkennbare Gesamtkonzeption (Stichwort: „Art. 14 Abs. 1 GG ist ein normgeprägtes Grundrecht“). Eine gemischte Umgestaltung stellt eine einheitliche Inhalts- und Schrankenbestimmung dar, wenn Entziehungs- und Zuteilungsakt nach gesetzgeberischem Ausgestaltungswillen untrennbar zusammengehören, also jedenfalls einer der beiden Akte mit dem anderen „stehen und fallen“ soll.

Sowohl die Erhöhung des Anspruchs aus § 13 Abs. 1 S. 1 ContStifG als auch die Anrechnungsregelung des § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG fielen im 3. Änderungsgesetz zusammen, sodass man eine einheitliche Inhalts- und Schrankenbestimmung annehmen könnte, der Konnex von *Anspruchsgewährung* und *Anspruchskürzung* im gleichen Gesetzänderungsverfahren also zu einer einheitlichen Inhalts- und Schrankenbestimmung (ISB) führen würde. Eine solche einheitlich zusammengefasste ISB würde in entsprechendem Umfang aus dem Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG herausfallen, da die *Anspruchskürzung* der Regelung (des Rentenanspruchs) von vornherein immanent wäre (das Moment der Inhaltsbestimmung überwöge). Allerdings:

„[D]ie Aufstockung des Rentenanspruchs und die Anrechnungsvorschrift bedingen einander nicht in einer solche Weise, dass die vom Gesetzgeber verfolgte Gesamtlösung schon rechtstechnisch mit beiden Tatbeständen stehen und fallen würde.“³⁵

Vielmehr sind beide Maßnahmen sachlich trennbar: Der Gesetzgeber hat die Anrechnungsvorschrift aus § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG derart ausgestaltet, dass die Anrechnungsregelung unabhängig von der Erhöhung des § 13 Abs. 1 S. 1 ContStifG ist. Dafür spricht schon, dass die Rentenerhöhung des § 13 Abs. 1 S. 1 ContStifG nicht nur ausländische Leistungsempfänger:innen erfasst und damit einen von § 15 Abs. 2 S. 2 unabhängigen, eigenständigen Anwendungsbereich findet. Auch ist die Höhe der Anrechnung nicht auf die Erhöhung des Rentenniveaus durch das 3. Änderungsgesetz begrenzt: Eine (neue) Anrechnung von Drittleistungen kann auch das bislang gewährte Rentenniveau berühren. Daraus ergibt sich gleichermaßen eine Eigenständigkeit der Kürzungsregelung, sodass nicht von einer Bedingtheit der Regelungsinhalte ausgegangen werden kann. Die Anrechnung soll vielmehr (einer „eigenen Rationalität“³⁶ folgend) Doppelleistungen verhindern und dient nicht a priori der Anspruchskürzung.

c) Zwischenergebnis

Der Anspruch aus § 13 Abs. 1 ContStifG fällt folglich insgesamt in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG.

³⁵ BVerfGE 167, 163 (204).

³⁶ BVerfGE 167, 163 (204).

2. Eingriff

In die von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtsposition könnte § 15 Abs. 2 S. 2 ConStifG eingegriffen haben. Ein Eingriff ist dabei jedes staatliche Handeln, das den grundrechtlich geschützten oder gewährleisteten Freiheitsraum faktisch oder rechtlich beeinträchtigt (moderner Eingriffsbegriff). Eingriffe in das Eigentum können zum einen durch ISB, Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, zum anderen durch Enteignungen, Art. 14 Abs. 3 GG, erfolgen.³⁷

a) Enteignung

Eine Enteignung gem. Art. 14 Abs. 3 GG hat zur Voraussetzung eine hoheitliche, vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch das Eigentumsgrundrecht geschützter Rechtspositionen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, wobei die Entziehung einer Güterbeschaffung dienen muss.³⁸ Hier führt § 15 Abs. 2 S. 2 ConStifG bei den Betroffenen ggf. zur Kürzung ihrer Contergarrente, sodass der (zumindest teilweise) Verlust der Eigentumsposition bewirkt wird.³⁹

Allerdings begründet eine Kürzung (eines Geldleistungsanspruchs) noch keinen Güterbeschaffungsvorgang: Der Zweck der Anrechnung gem. § 15 Abs. 2 ConStifG ist lediglich, eine Doppelleistung zu vermeiden und so gleichzeitig die finanzielle Besserstellung einzelner Geschädigter zu verhindern, nicht hingegen, dem Staat zur eigenen Aufgabenwahrnehmung bestimmte Mittel zu beschaffen.⁴⁰ Eine Entlastung bei der Contergar-Stiftung führt nicht zu einem Forderungsübergang auf einen öffentlichen Träger; denn hier wird der Auszahlungsanspruch bereits beim ursprünglichen Gläubiger zum Erlöschen gebracht.⁴¹ Zudem enthält das 3. Änderungsgesetz keine Regelung für eine Entschädigung, was Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG für eine Enteignung jedoch voraussetzt. Es handelt sich bei § 15 Abs. 2 S. 2 ConStifG somit nicht um eine Enteignung.

b) Inhalts- und Schrankenbestimmung

In Betracht kommt einzig ein Eingriff in Gestalt einer Inhalts- und Schrankenbestimmung gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG. Dabei handelt es sich um generell-abstrakte Festlegungen von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum geschützt werden.⁴² Da der Inhalt des Rentenanspruchs gem. §§ 12 Abs. 1, 13 Abs. 1 ConStifG (= Inhalt der eigentumsrechtlich geschützten Position, siehe oben 1. a) durch § 15 Abs. 2 S. 2 ConStifG unter einen Anrechnungs- bzw. Kürzungsvorbehalt gestellt wird, ist der Eingriff gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG zu bejahen.

Hinweis: Zwar ist die Kompensation des Eingriffscharakters möglich, wenn die im Eingriff liegende nachteilige Veränderung vollständig beseitigt wird.⁴³ Ein solcher Ausgleich kommt indes nur in Betracht, wenn „der Entziehungs- und der Zuteilungsakt nach der gesetzgeberischen Konzeption untrennbar zusammen gehören.“ Wie oben aber erörtert (Kehrseite der Verbindung von Zuteilung

³⁷ Dazu Berg, JuS 2005, 961 (965).

³⁸ Axer, in: BeckOK GG, Stand: 28.12.2024, Art. 14 Rn. 73 ff.; BVerfGE 167, 163 (205 f.).

³⁹ BVerfGE 167, 163 (206), führt auch zur Unterscheidung zwischen Grundanspruch und Auszahlungsanspruch aus.

⁴⁰ Hier greift die Lösung schon einen Punkt der Verhältnismäßigkeitsprüfung vorweg – es reicht deswegen, an dieser Stelle auf die mangelnde staatliche Aufgabenwahrnehmung hinzuweisen.

⁴¹ BVerfGE 167, 163 (206).

⁴² Axer, in: BeckOK GG, Stand: 28.12.2024, Art. 14 Rn. 72.

⁴³ BVerfGE 164, 139 (182).

und Entziehung, 1. a) ee) ist die Erhöhung des Anspruchs von der Anrechnungsregel getrennt zu betrachten.

c) Zwischenergebnis

Ein Eingriff in den Schutzbereich durch § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG liegt vor.

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Dieser Eingriff könnte verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG kann sich zunächst auf den Schrankenvorbehalt gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG stützen:

„Inhalt und *Schranken* [des Eigentums] werden durch die Gesetze bestimmt.“⁴⁴

Der Eingriff ruht mit dem 3. Änderungsgesetz auf einer dem Vorbehalt des Gesetzes genügenden, formellgesetzlichen Grundlage.

Im Rahmen der Prüfung der Rechtfertigung eines Eigentumseingriffs sind grundsätzlich in Einklang zu bringen auf der einen Seite die *Privatnützigkeit* des Eigentums, die damit einhergehenden Freiheiten und verbundene Entfaltung der eigenverantwortlichen Lebensgestaltung unter Annahme eines (wenn auch nicht grenzenlosen) Vertrauensschutzes sowie auf der anderen Seite die *Sozialpflichtigkeit* des Eigentums, vgl. Art. 14 Abs. 2 GG, wonach die Befugnis des Gesetzgebers zur Regelung des Eigentums umso weiter ist, „je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht“⁴⁵. Eigentumseingriffe können nur dann gerechtfertigt sein, wenn eine Abwägung erfolgt, die diese Gesichtspunkte und alle Belange des formellen sowie des materiellen Verfassungsrechts berücksichtigt. Insbesondere muss die Inhalts- und Schrankenbestimmung aber verhältnismäßig sein.⁴⁶

a) Formelle Verfassungsmäßigkeit

In formeller Hinsicht muss § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG auf eine Bundesgesetzgebungskompetenz gestützt werden können und verfahrensgemäß zustande gekommen sein. Das Änderungsgesetz kann sich auf die konkurrierende *Gesetzgebungskompetenz* der öffentlichen Fürsorge stützen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG),⁴⁷ da das Gesetz einen Ausgleich für eine Situation weit verstandener Bedürftigkeit⁴⁸ herstellt – zumindest inzwischen geht das Gesetz über die Sicherung der Vergleichs- und Deliktsansprüche gegen die B hinaus. Es ist auch gem. Art. 72 Abs. 2 GG (zumindest) zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich, da eine unterschiedliche Regelung der Entschädigung für die entstandenen Körperschäden auf Landesebene eine nicht hinnehmbare Rechtszersplitterung⁴⁹ für die (in unterschiedlichen Ländern lebenden) Betroffenen bedeutete; zudem findet das Gesetz auf im Ausland lebende Anspruchsberechtigte Anwendung, für die keine divergierenden Länderansprüche gelten sollten. Hinzu kann die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des

⁴⁴ Hervorhebung hinzugefügt.

⁴⁵ BVerfGE 167, 163 (208 f.); allgemein dazu *Berg*, JuS 2005, 961 (966); ferner *Michl*, JuS 2019, 431 (433 f.).

⁴⁶ *Voßkuhle*, JuS 2007, 429 (430).

⁴⁷ Gesetzentwurf v. 12.3.2013, BT-Drs. 17/12678, S. 5; BVerfGE 42, 263 (281).

⁴⁸ *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 17.

⁴⁹ Zum Merkmal siehe BVerfGE 138, 136 (176 f.).

Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für das bürgerliche Recht treten, jedenfalls soweit die Vergleichs- und Deliktsansprüche abgelöst wurden (insoweit auch Erforderlichkeitsprüfung entbehrlich).

In *verfahrensrechtlicher* Hinsicht ist eine besondere *Sachaufklärungspflicht* des Gesetzgebers nur in Sonderkonstellationen begründbar. Im Grundsatz verfügt der Gesetzgeber über Gestaltungsfreiheit im Hinblick auf das Gesetzgebungsverfahren. Das Grundgesetz vertraut auf den Grundsatz der Transparenz und Kontrolle durch die Öffentlichkeit, die die Rationalität des Gesetzgebungsverfahrens verbürgen. Insofern musste der Bundestag keinen Gesamtvergleich der im Ausland gewährten (Sozial-)Leistungen mit dem innerstaatlichen Leistungsniveau anstellen; es genügte, conterganschädigungsbezogene Leistungen im In- und Ausland zu berücksichtigen.⁵⁰ Zudem besteht keine Begründungspflicht des Gesetzgebers als solche:

„Erforderlich ist nicht, dass das Gesetz schlüssig begründet ist, sondern dass es schlüssig begründet werden kann.“⁵¹

Weitere Anhaltspunkte für Verfahrens- oder Formfehler sind nicht ersichtlich. § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG ist formell verfassungsgemäß.

Hinweis: Der Sachverhalt schweigt bis auf den Bezug auf eine tragfähige Tatsachengrundlage zur formellen Seite der Prüfung. Daher ist hier knapp vorzugehen; weitere Prüfungspunkte drängen sich nicht auf. Für die Gesamtbewertung einer Bearbeitung ist die Verarbeitung des Sachverhaltshinweises zu Untersuchungspflichten des Gesetzgebers jedenfalls nicht von zentraler Bedeutung.

b) Materielle Verfassungsmäßigkeit

In materieller Hinsicht muss § 15 Abs. 2 S. 2 GG dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, d.h. einen legitimen Zweck verfolgen, geeignet, erforderlich und angemessen sein.

aa) Legitimer Zweck

Ein Gesetz verfolgt einen legitimen Zweck, wenn dieser nicht gegen die Verfassung verstößt. Die rechtliche Zulässigkeit des Zwecks (nicht: der Zweck-Mittel-Relation) richtet sich in der Regel nach dem objektiven Willen des Gesetzgebers, der wiederum mit den anerkannten Auslegungsmethoden zu ermitteln ist.⁵² Der Zweck von § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG besteht vorrangig in der (1) Vermeidung von Doppelleistungen, insbesondere solcher Leistungen durch andere Staaten. Dadurch wird auch ein verfassungskonformes Allgemeininteresse verfolgt: Mehrfachversorgungen würden zu einer höheren Belastung der Haushalte führen; somit wird gleichzeitig ein (2) inhärent gleichheitsrechtlicher Ausgleichsgedanke verfolgt: § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG soll sicherstellen, dass ausländische Geschädigte nicht bessergestellt werden als deutsche Geschädigte und ausländische Geschädigte, die keine staatlichen Leistungen im Ausland erhalten.⁵³ Alle Thalidomidgeschädigten sollen nach der

⁵⁰ BVerfGE 167, 163 (211 f.): Die Lage des Gesetzgebers bei Verabschiedung des 3. Änderungsgesetzes unterscheidet sich nicht strukturell vom Regelfall anderer Gesetzgebungsvorhaben, bei denen für komplexe Lebenssachverhalte ausgehend von Wertungen und Abwägungsentscheidungen eine Regelung zu treffen ist.

⁵¹ BVerfGE 167, 163 (212).

⁵² Klatt/Meister, JuS 2014, 193 (194 f.); BVerfGE 167, 163 (212 f.).

⁵³ BVerfG NJW 2024, 2014 (2023).

Zielsetzung beim Leistungsbezug gleichgestellt werden.⁵⁴ Auch dieser sozialstaatliche und finanzbezogene Zweck steht mit dem Grundgesetz im Einklang (siehe Art. 20 Abs. 1 GG; Art. 109 ff. GG). Darüber hinaus wird (3) die Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft und das (4) Gebot des sparsamen Einsatzes öffentlicher Mittel⁵⁵ verfolgt. § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG verfolgt somit legitime, insbesondere verfassungsrechtlich zulässige Zwecke.

bb) Eignung

§ 15 Abs. 2 S. 2 ConstStifG muss auch geeignet sein, die von der Vorschrift in verfassungsrechtlich legitimer Weise angestrebten Zwecke zu verfolgen. Das ist bereits der Fall, wenn die angestrebten Zwecke durch die Maßnahme – hier § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG – zumindest gefördert werden können.⁵⁶ Aufgrund der vollen Anrechenbarkeit thalidomidschadigungsbezogener Leistungen Dritter gem. § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG werden (thalidomidspezifische) Doppelleistungen an thalidomidgeschädigte Personen sogar vollständig vermieden. Damit kann überdies der Haushalt entlastet und die Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft gefördert werden. Eine Eignung ist gegeben.

Hinweis: Wichtig ist an dieser Stelle, dass die Eignung in Bezug auf alle verfolgten Zwecke begründet werden muss. Ein Eingehen auf die Differenzierung (siehe sogleich) zwischen haftungsrechtlichem und sozialfürsorgerischem Leistungszweck (siehe Argumentation des BVerwG im Sachverhalt) zeichnet überdurchschnittliche Bearbeitungen aus.

Dass Leistungen anderer Staaten ggf. eher sozialfürsorgerischen Zwecken dienen als haftungsrechtlichen (so zu einem gewissen Teil die ursprüngliche Regelung), ändert an der Vergleichbarkeit der anrechenbaren Leistungen nichts: Beide sollen sich auf die Thalimodid-Schädigung beziehen. Hingegen genügte allgemeine Sozialleistungsansprüche nicht, um eine Anrechnung zu bewirken. Eine spezifische Vermeidung von Doppelleistung bleibt somit gewährleistet. Der Gesetzgeber durfte darüber hinaus auch das Gesamtsystem sozialer Absicherung (im In- und Ausland) ausblenden:

„Eine verfassungsrechtliche Anforderung an den Gesetzgeber, bei der Identifikation sozialer Doppelleistungen eine wertende Gesamtbetrachtung unter Einbeziehung des allgemeinen Niveaus aller staatlichen Sozialleistungen und aller sonstigen Vergünstigungen anzustellen, besteht nicht.“⁵⁷

§ 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG ist zur Zweckerreichung geeignet.

cc) Erforderlichkeit

§ 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG muss auch erforderlich sein, die legitimen Zwecke zu verfolgen. Dies ist der Fall, wenn es kein anderes, gleich geeignetes Mittel gibt, das weniger intensiv in das Grundrecht ein-

⁵⁴ BVerfG NJW 2024, 2014 (2023). Diesen Zweck verfolgt im Übrigen auch die Begrenzung des Leistungsniveaus auf das in § 13 Abs. 2 ContStifG festgelegte, um eine Besserstellung bestimmter Personen hinsichtlich der aufgrund der Thalidomidschädigung erhaltenen Leistungen zu verhindern, vgl. insoweit den Grundgedanken des Art. 3 Abs. 1 GG.

⁵⁵ Das Sparsamkeitsgebot ist v.a. im „klassischen“ Sozialrecht anerkannt, siehe § 69 Abs. 2 SGB IV.

⁵⁶ Klatt/Meister, JuS 2014, 193 (195).

⁵⁷ BVerfG NJW 2024, 2014 (2025).

greift.⁵⁸ Der Gesetzgeber verfügt dabei über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum.⁵⁹ Alternativ käme höchstens eine Verpflichtung der Leistungsempfänger:innen der deutschen Conterganrente mit dem Inhalt, auf alle anderen Leistungen infolge der Schädigung zu verzichten, in Betracht. Allerdings wäre eine solche Maßnahme nicht weniger belastend, da sich der Gesamtbetrag der Bezüge nicht erhöhen würde. Zudem würde das Leistungsrisiko unbillig auf die Betroffenen verlagert, wenn sie sich gegen andere Ansprüche entscheiden würden. Ferner wäre diese Maßnahmenalternative nicht zur Erreichung aller Zwecke erforderlich, da deutsche Haushalte nicht entlastet würden.⁶⁰ Gleiches würde für jegliche Form von Teilanrechnung als milderer Maßnahme gelten. § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG ist also erforderlich.

dd) Angemessenheit/Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Der Eingriff und die damit einhergehende Belastung dürfen nicht außer Verhältnis zu den von der Beschränkungsmaßnahme verfolgten Zwecken stehen. Je intensiver die Beeinträchtigung wirkt, desto schwerer müssen die rechtfertigenden Gründe wiegen.⁶¹

Hinweis: Die hier vorgeschlagene Angemessenheitsprüfung ist nicht die einzig denkbar richtige. Bei der Bewertung ist aber auf eine konzise Hinleitung zur jeweiligen Gewichtung und eine daraus entwickelte Abwägung zu achten, innerhalb derer alle im Sachverhalt eingebauten Argumente aufgegriffen werden.

(1) Abstrakte Gewichtung der (konkreten) Schutzgüter

Zunächst können die (konkreten) Schutzgüter einander abstrakt gegenübergestellt werden. Hervorzuheben ist die besondere Schutzwürdigkeit der Conterganrente: Für die an den Eingriff zu stellenden Rechtfertigungsanforderungen ist von Bedeutung, inwiefern die in Rede stehende Rechtsposition auf staatlicher Gewährleistung beruht. Je mehr der *soziale Bezug* im Mittelpunkt der Gewährleistung steht (wofür die Eingriffszwecke [siehe aa] stehen), desto eher treten Gedanken der Sozialpflichtigkeit (der Eigentumsposition, siehe Art. 14 Abs. 2 GG) in den Vordergrund. Hingegen muss auch jede etwaige gesteigerte Bedeutung der *freiheitsrechtlichen* Aspekte der Eigentumsgewährleistung im konkreten Fall Beachtung finden.⁶² Eine Gewichtung muss unter der Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls erfolgen.

Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass die Conterganrente eine *stark freiheitsrechtlich* geprägte Zielrichtung hat: Durch die Überführung der zunächst privatrechtlich bestehenden Ansprüche der Geschädigten in die mittlerweile ausschließlich staatlich finanzierte Conterganrente und die damit einhergehenden Ansprüche gegen den Staat (genauer: die Conterganstiftung) wird eine nicht unerhebliche Eigenleistung garantiert, die den freiheitsrechtlichen Kern des Eigentumsrechts, namentlich den Anspruch auf die jeweilige Rentenzahlung betrifft. Die freiheitssichernde Funktion der Rente wird dadurch unterstrichen, dass sie ein „Äquivalent [...] für Einbußen an Lebenstüchtigkeit“, die das Medikament verursacht hat, schafft.⁶³

⁵⁸ Klatt/Meister, JuS 2014, 193 (195).

⁵⁹ BVerfGE 167, 163 (223).

⁶⁰ BVerfGE 167, 163 (223 f.). Zudem fraglich, ob (gesetzlich verordneter) Verzicht rechtlich in anderen Rechtsordnungen wirksam ist.

⁶¹ Klatt/Meister, JuS 2014, 193 (196); Michaelis, JA 2021, 573 (577).

⁶² BVerfGE 167, 163 (225).

⁶³ BVerfGE 167, 163 (225 f.).

Demgegenüber besteht auch ein gewichtiger sozialer Bezug: Die Mittel, aus denen sich die Conterganrente speist, entstammen seit 1997 ausschließlich Steuergeldern, sodass sie auf einem solidarischen Gedanken beruhen; eine sozialpflichtige Dimension ist den Ansprüchen mithin immanent. Auch innerhalb der Gesamtheit aller Anspruchsberechtigten bestehen aber soziale Bezüge: Die Rechtsposition individueller geschädigter Personen ist eng verbunden mit den Rechtspositionen der weiteren Mitglieder dieser „Schicksalsgemeinschaft“⁶⁴. So werden gem. § 13 Abs. 1 S. 2 ContStifG etwa jährliche Sonderzahlungen nur geleistet, soweit dafür vorgesehene Mittel (nach § 11 Abs. 2 Nr. 1, 2 ContStifG) im Stiftungsvermögen vorhanden sind – was wiederum abhängig von der Anzahl oder den konkreten Bedürfnissen (nach denen sich die Höhe der Leistungen richtet, § 13 Abs. 2 ContStifG) der anderen Leistungsberechtigten sein wird.⁶⁵ Der soziale Bezug kann auch nicht aufgrund eines sog. „Mischcharakters“ abgelehnt werden, da der haftungsrechtliche Hintergrund für den Fall zurücktritt, dass eine Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Forderung stattgefunden hat.⁶⁶ Insgesamt bestehen im Hinblick auf die eigentumsrechtlich geschützte Conterganrente sowohl freiheitssichernde als auch soziale Bezüge – damit kann jedenfalls festgehalten werden, dass keine absolute verfassungsrechtliche „Unantastbarkeit“ der Conterganrente gewährleistet ist.⁶⁷

(2) Abwägung

Die Regelung des § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG ist angemessen, wenn die Vorschrift einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Schutz der Eigentumsposition der Anspruchsinhaber:innen (Art. 14 Abs. 1 GG) auf der einen und der Verfolgung der Eingriffszwecke (Vermeidung von Doppelleistungen, Haushalts-sparbarkeit, Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft, Art. 14 Abs. 2 GG) auf der anderen Seite hergestellt hat.

Ohne die Regelung des § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG würden die von der Anrechnung Betroffenen insgesamt mehr Leistungen erhalten. Wie das Ausgangsverfahren des X zeigt⁶⁸, kann dies zu erheblichen „Einbußen“ führen, sodass *nicht von einem bloß leichten Eingriffsgewicht* ausgegangen werden kann.⁶⁹ Die Schutzwürdigkeit der Contergangeschädigten nimmt mit Inanspruchnahme weiterer Zahlungen für ihre spezifische Schädigung indes ab. Auch ist keine Absenkung für einzelne Betroffene unter einen – hier nicht konkret zu bestimmenden – verfassungsrechtlich gebotenen Mindeststandard ersichtlich. Die Anrechnung anderer Zahlungen erfolgt im Übrigen nur, soweit die Zahlung auch tatsächlich erfolgt (der Anspruch auf die ursprünglich volle Gewährung lebt andernfalls wieder auf).

Gegenüber dem Gewicht des Eingriffs im konkreten Fall müssen auch die widerstreitenden Interessen ebenso wie *das Eingriffsgewicht mildernde Umstände* berücksichtigt werden.⁷⁰ Abfedernd

⁶⁴ BVerfGE 167, 163 (226 f.).

⁶⁵ BVerfGE 167, 163 (227).

⁶⁶ BVerfGE 167, 163 (227): „[E]in Paradigma, wonach der haftungsrechtliche Hintergrund eines in eine öffentlich-rechtliche Forderung umgewandelten Anspruchs dessen Sozialbezug grundsätzlich ausschließt, findet sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht und lässt sich verfassungsrechtlich auch nicht begründen.“

⁶⁷ BVerfGE 167, 163 (228): „Dabei ist der dem Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken der Conterganrente zukommende Gestaltungsspielraum umso größer, je mehr die Regelung die Rechtsposition der durch das Conterganstiftungsgesetz Begünstigten insgesamt stärkt.“

⁶⁸ Wichtig ist, das Ausgangsverfahren nur exemplarisch heranzuziehen, weil es im Verfahren um die objektive und generelle Verfassungsmäßigkeit der in Rede stehenden Regelung geht.

⁶⁹ BVerfGE 167, 163 (206).

⁷⁰ Siehe auch BVerfGE 167, 163 (232): „Selbst wenn in Einzelfällen eine Milderung ausbliebe, ergäbe sich keine andere Bewertung. Denn insoweit durfte der Gesetzgeber eine gemeinschaftsbezogene Gesamtbetrachtung anstellen und für Einzelne punktuell auftretende Nachteile gegen die insgesamt erzielten Vorteile abwägen.“

wirkt, dass die Conterganrenten mit dem 3. Änderungsgesetz bedeutend angehoben wurde (auch X bekommt seit dem 3. Änderungsgesetz höhere Bezüge).

Ergänzung zur zugrunde liegenden Entscheidung: Das gilt in diesem Umfang zwar nicht für alle Betroffenen, da sich die (Erhöhung der) Rente nach dem Schweregrad des Körperschadens richtet; es ist also nicht ausgeschlossen, dass in Einzelfällen, bei denen der Körperschaden nur eine Mindestrente rechtfertigt, der Erhöhungsbeitrag geringer ist als der angerechnete Beitrag, sodass eine „Milderung“ nicht einträte.⁷¹ Die durchschnittliche Höhe der Rente lag indes zwischen 2013 und 2019 bei ca. 4.000 € Euro; der Bezug der Mindestrente (ca. 600 €) ist also schon nicht der Regelfall, sodass der Gesetzgeber eine gemeinschaftsbezogene Gesamtbetrachtung anstellen durfte.⁷²

Ferner muss bedacht werden, dass neben der Conterganrente weitere Leistungsansprüche bestehen, so etwa eine jährliche Leistung zur Deckung spezifischer Bedarfe, § 13 Abs. 1 Nr. 3 ContStifG – die Regelung des § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG bezieht sich indes ausdrücklich nur auf die Kapitalentschädigung nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 ContStifG sowie die Conterganrente nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 ContStifG. Aufgrund der gleichen Zweckrichtung aller drei Leistungen wirkt sich dies mildernd auf die Anrechnung auf die Conterganrenten aus.⁷³

Dem könnte wiederum ein aus dem Eigentumsrecht fließender *Vertrauensschutz* von Betroffenen entgegengehalten werden.⁷⁴ Allerdings wirkt sich die Anrechnung nicht auf den *Grundanspruch* (Ob), sondern lediglich auf den *Auszahlungsanspruch* (Höhe) aus. Eine absolute Bestandsgarantie staatlicher Leistungen existiert nicht, ebenso wenig eine gesteigerte Schutzwürdigkeit des Vertrauens: Betroffene konnten sich nicht darauf verlassen, dass eine Anspruchskürzung nicht erfolgen würde; immerhin bestand schon immer eine entsprechende Vorschrift mit § 15 Abs. 2 S. 1 ContStifG, wonach Zahlungen durch „andere mögliche Verantwortliche“ schon früher angerechnet wurden. Ein Vertrauensstatbestand kann auch nicht durch die Zwecksetzung des irischen Entschädigungsprogramms, die deutschen Leistungen zu ergänzen, geschaffen werden; der deutsche Staat kann insoweit durch Handlungen dritter Staaten grundsätzlich nicht gebunden werden.

Hinweis: Der Aspekt des Vertrauensschutzes kann in einen gesonderten Prüfungspunkt im Rahmen der materiellen Verfassungsmäßigkeit ausgegliedert werden. Hier käme allerdings nur eine unechte Rückwirkung bzw. eine tatbestandliche Rückanknüpfung, verbunden mit einem verhältnismäßig großen gesetzgeberischen Spielraum in Betracht.

Insgesamt dürfen die *Eingriffszwecke* in ihrer Bedeutung und Tragweite nicht unterschätzt werden (= gewichtige öffentliche Interessen). Mit dem Ziel, ein gleiches Leistungsniveau zu erreichen, wird die Grundidee der allgemeinen Verteilungsgerechtigkeit zu einem wichtigen Kriterium innerhalb des ContStifG. Die Gemeinschaft der Leistungsempfänger:innen soll weder besonders benachteiligte noch besonders bevorzugte Personen hervorbringen. Diese Maxime könnte nur eingeschränkt

⁷¹ BVerfGE 167, 163 (228 f.).

⁷² BVerfGE 167, 163 (232).

⁷³ BVerfGE 167, 163 (229): „Seit dem 4. Änderungsgesetz beträgt die jährliche Leistung abhängig von der Schwere der Schädigung zwischen 5.676 Euro und 14.700 Euro (vgl. § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 ContStifG 2017).“

⁷⁴ Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 102. Lfg. Stand: August 2023, Art. 14 Rn. 95; vgl. auch Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 102. Lfg. Stand: August 2023, Art. 14 Rn. 154.

berücksichtigt werden, wenn bestimmte Personen aufgrund zufälliger Eigenschaften, etwa ausländische Staatsangehörigkeiten, zusätzliche Leistungen erhalten würden.⁷⁵ Ferner muss das Bedürfnis nach einem „optimalen Einsatz öffentlicher Mittel“⁷⁶ Berücksichtigung finden: Das verfassungsrechtliche Interesse, einen Ausgleich für fremdverschuldete Einbußen an „Lebenstüchtigkeit“ in Form von Sozialleistungen zu gewähren, entfällt im Hinblick auf das staatliche Sozialsystem, wenn bspw. ausländische Leistungen äquivalent (wenn auch nur teilweise) zur eigentlich zu gewährleistenden Sozialleistung sind; dem dient die „Abschöpfung“ von Doppelleistungen, indem für die Optimierung des Leistungsniveaus auch ausländische Zahlungen eingepreist werden.⁷⁷ In diesem Zusammenhang ist in die Abwägung außerdem einzubeziehen, dass ein offensichtliches öffentliches Interesse besteht, Steuermittel nur soweit nötig einzusetzen.⁷⁸ Die hiermit verbundene Entlastung des deutschen Staates begegnet mit Blick auf den haftungsrechtlich-sozialstaatlichen Mischcharakter der Conterganrente jedenfalls dann keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn die Rentenzahlung – wie vorliegend der Fall – mittlerweile ausschließlich aus Steuermitteln finanziert wird.

Unter Berücksichtigung der genannten Gesichtspunkte erscheint die zwar nicht unerhebliche, aber durch andere Vorteile gemilderte Belastung der Betroffenen durch die Anrechnungsregelung in § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG im Hinblick auf die konkrete Gewichtung der privatnützigen sowie der sozialpflichtigen Dimension verhältnismäßig im engeren Sinne.

(3) Zwischenergebnis

Der Eingriff ist angemessen.

4. Zwischenergebnis

§ 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG ist mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar.

II. Vereinbarkeit von § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG mit Art. 3 Abs. 1 GG

§ 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG könnte aber gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG, verstoßen.

1. Ungleichbehandlung

Der allgemeine Gleichheitssatz verlangt, dass wesentlich gleiche Sachverhalte einer wesentlich gleichen Behandlung unterliegen.⁷⁹ Deswegen ist zunächst zu untersuchen, ob § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG Personengruppen bzw. Sachverhalte einer ungleichen Behandlung unterwirft⁸⁰.

⁷⁵ BVerfGE 167, 163 (230 f.).

⁷⁶ BVerfGE 167, 163 (231 f.).

⁷⁷ BVerfGE 167, 163 (231 f.): „Denn das Interesse an einem optimalen Einsatz öffentlicher Mittel ist auch dann berührt, wenn der Bedarf, zu dessen Deckung die inländische Sozialleistung bestimmt ist, bereits durch eine wirtschaftlich vergleichbare ausländische Leistung gedeckt ist. Soweit die ausländische Leistung eine Beseitigung ausgewählter Geschädigter bezweckt, ist der deutsche Staat verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, hieran mitzuwirken.“

⁷⁸ BVerfGE 167, 163 (232). Auch hier ließe sich anbringen, dass ausländische Entschädigungsprogramme (Ergänzung der deutschen Conterganrente durch irische Entschädigung) die Verwendung deutscher Steuermittel nicht rechtlich bindend beeinflussen können.

⁷⁹ Sachs/Jasper, JuS 2016, 769 (770 f.).

⁸⁰ Siehe z.B. BVerfG, NVwZ-RR 2018, 249 (251): „Zur substantiierten Darlegung einer Verletzung von Art. 3 GG ist es [...] erforderlich, aufzuzeigen, zwischen welchen konkreten Vergleichsgruppen eine Ungleichbehandlung

Zunächst werden Empfänger:innen ausländischer *staatlicher* Zahlungen nicht anders behandelt als Empfänger:innen *nichtstaatlicher* Leistungen. § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG sieht gerade keine Beschränkung auf ausländische oder staatliche Zahlungen vor, sondern enthält ausdrücklich keine diesbezügliche Einschränkung.⁸¹ Gleiches gilt für Empfänger:innen laufender Zahlungen gegenüber Empfänger:innen einmaliger Leistungen. Auch werden Ausländer:innen nicht gegenüber Inländer:innen benachteiligt. Vielmehr geht es hier um im Ausland lebende Betroffene. Auf die zuvor benannten Sachverhalte bezogen errichtet § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG vielmehr eine formale Gleichbehandlung. Eine zumindest faktische ungleiche Behandlung findet allerdings zwischen Empfänger:innen statt, die aufgrund der Inanspruchnahme von Leistungen Dritter eine *Anrechnung* bzw. Anspruchskürzung hinnehmen müssen, gegenüber denen, die das nicht tun müssen⁸² („Berechtigte [...], die *keine anrechenbaren Leistungen* erhalten und daher von den Auswirkungen der Vorschrift nicht betroffen sind“).⁸³ Insofern unterscheidet diese Gruppen die „praktische [...] Auswirkung“ der einschlägigen Rechtsnorm.⁸⁴ Wesentlich gleich sind diese beiden Gruppen (verfügen über ein *genus proximum*), da sie alle anspruchsberechtigt nach dem ContStifG sind.

Hinweis: Hier ist es vertretbar, eine Ungleichbehandlung abzulehnen, als jede rechtliche Tatbestandsregelung Sachverhalte ein- und ausschließt⁸⁵; insofern könnte es an einer spezifischen Vergleichsgruppenbildung fehlen, die über die Regelung eines Tatbestands hinausgeht. Allerdings sollte dies im Sinne einer Schutzbereichsbegrenzung grundsätzlich vermieden werden: „für die Bejahung einer Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 (genügt) jedwede Differenzierung“⁸⁶. Näher liegt es hingegen, die Ungleichbehandlung ggf. wegen des Fehlens eines Nachteils für die Betroffenen⁸⁷ zu verneinen: immerhin sollte sich trotz Anrechnung bei der Zusammenrechnung aller Ansprüche die gleiche Summe an Leistung für die individuelle betroffene Person ergeben. Dies könnte wiederum ggf. durch den Verweis auf Probleme, die sich durch mehrere Anspruchsadressaten ergeben, als (geringen) Nachteil entkräftet werden, auch der Hinweis auf den Zweck der irischen Regelung passte hier.

bestehen soll und inwieweit es sich bei den gebildeten Vergleichsgruppen um im Wesentlichen gleiche Sachverhalte handelt.“

⁸¹ BVerfGE 167, 163 (236, 192 ff.).

⁸² Die Vergleichsgruppen werden zumindest nicht durch die Regelung selbst explizit gebildet, sondern sind eine (faktische) Folge seiner Anwendung. Unterscheidung von rechtsförmigen Ungleichbehandlungen gegenüber Ungleichbehandlungen durch Realakte der Verwaltung ohne spezifische rechtliche Grundlage, z.B. durch Informationshandeln, bei *Boysen*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 63; *Wollenschläger*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 77.

⁸³ BVerfGE 167, 163 (237). Spezifischer kann die Vergleichsgruppe noch unterteilt werden in Nicht-Betroffene, die überhaupt keine Leistungen erhalten, gegenüber denjenigen, die Leistungen Dritter erhalten, die aber nicht thalimodidspezifisch sind. In Parallele zur unionsrechtlichen Grundfreiheitenprüfung könnte man ggf. von einer mittelbaren Diskriminierung von Ausländer:innen ausgehen, weil die Wahrscheinlichkeit konkurrierender Drittleistungen im Ausland, wo faktisch eher Ausländer:innen leben, dort größer sein dürfte als im Inland, in dem eher deutsche Staatsangehörige ihren Aufenthalt nehmen. Dies hängt jedoch stark von individuellen Regelungen in den jeweiligen Ländern ab, sodass die Vergleichsgruppe nicht hinreichend stabil ist.

⁸⁴ BVerfGE 49, 148 (165).

⁸⁵ „Probleme der Vergleichsgruppenbildung treten erst dann ein, wenn die fragliche Regelung nicht explizit differenziert, sondern nur einen Sachverhalt erfasst und damit notwendig alle anderen ausschließt.“, *Boysen*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 62.

⁸⁶ *Wollenschläger*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 80.

⁸⁷ Siehe *Nußberger/Hey*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 84.

2. Rechtfertigung

Ungleichbehandlungen von wesentlich Gleichem müssen verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Für sie muss sich zumindest ein sachlicher Differenzierungsgrund anbringen lassen. Die oben angeführten (I. 3. b) aa) Regelungszwecke (Vermeidung von Doppelleistungen, Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft und der sparsame Einsatz öffentlicher Mittel) sind verfassungsrechtlich legitim und stellen daher einen sachlichen Differenzierungsgrund dar. Nach der sog. „alten“ Formel des Bundesverfassungsgerichts genügt(e) das zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, da sie nur Willkürfreiheit verlangt(e)⁸⁸. Soweit die in Rede stehende Ungleichbehandlung an verpönte Diskriminierungsverbote gem. Art. 3 Abs. 3 GG heranreicht, eher personen- statt sachbezogen differenziert (Frage der Beeinflussbarkeit des staatlichen Behandlungskriteriums) oder zugleich mit (intensiveren) freiheitsrechtlichen Einbußen verknüpft ist, erhöht das BVerfG unter Heranziehung der sog. „neuen Formel“ die Kontrolldichte gegenüber der staatlichen Gewalt. Danach müssen zwischen den Vergleichsgruppen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können. Das BVerfG beurteilt in diesem Sinne den angegriffenen Gegenstand in einer auf die Gleichheitsrechte übertragenen Verhältnismäßigkeitsprüfung.⁸⁹ Inzwischen spricht das BVerfG von einem stufenlosen Prüfungsmaßstab, der von gelockerten Bindungen bis zu einem strengen Verhältnismäßigkeitsmaßstab reicht.⁹⁰ Orientierung kann gleichwohl die grundsätzliche Unterscheidung von alter und neuer Formel bieten, um die Strenge der Prüfung zu verorten.

Hinweis: Dies kann auch knapper erläutert werden – hier ausführlicher aus didaktischen Zwecken.

Hier erscheint der Eingriff in Freiheitsrechte (insbesondere Art. 14 Abs. 1 GG, siehe oben I. 2.) nicht besonders schwerwiegend; mit der Anknüpfung an die Anrechenbarkeit von Dritteleistungen ist die Differenzierung auch eher sachbezogen. Allerdings geht es dem ContStifG um den Ausgleich von teilweise erheblichen Schädigungen, die zu körperlichen Behinderungen geführt haben (siehe Art. 3 Abs. 2 GG); auch steht die Existenz von Leistungen Dritter nicht im Einflussbereich der betroffenen Personen. Eine am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierte Prüfung ist somit angebracht.

Die Regelung der Anrechenbarkeit von Leistungen Dritter für deren Empfänger:innen in § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG ist geeignet, Doppelleistungen zu vermeiden und den Haushalt zu entlasten. Insoweit ist die Differenzierung zwischen Empfänger:innen solcher Leistungen und solchen Anspruchsberechtigten, die solche Leistungen nicht empfangen, geeignet, die angebrachten Differenzierungszwecke zu verfolgen.

Die ungleichbehandelnde Regelung müsste auch erforderlich sein, um Differenzierungszwecke zu verfolgen – zu fragen ist, ob eine alternative Differenzierung die Ungleichbehandlung abmildern kann und zugleich zu gleicher Differenzierungszweckverfolgung wirksam ist, ohne dabei Dritte oder die Allgemeinheit stärker zu belasten. Eine Anrechnungsregelung, die Doppelleistungen nur teil-

⁸⁸ BVerfGE 1, 14 (55).

⁸⁹ Siehe den Unterschied zwischen freiheitsrechtlicher und gleichheitsrechtlicher Verhältnismäßigkeitsprüfung erläuternd *Boysen*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 60: „Während im Falle von Freiheitsrechten das zu beschränkende Rechtsgut und das die Beschränkung Tragende verschieden sind und in Ausgleich gebracht werden sollen, handelt es sich bei der ‚verhältnismäßigen Gleichheit‘ nicht um eine (kaum mögliche) Abwägung zwischen ‚Gleichheit‘ und ‚Ungleichheit‘, sondern darum, zu ermitteln, ob den rechtlichen Unterscheidungen tatsächliche Ungleichheiten bzw. sonstige Belange wertungsmäßig entsprechen.“

⁹⁰ Siehe nur BVerfGE 149, 222 (253).

weise einbezöge, bewirkte zwar geringere Ungleichheiten; sie erreichte aber die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele, den Empfang von Doppelleistungen zu verhindern, Ungleichheit zwischen den Geschädigten zu vermeiden, die Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft zu sichern und öffentliche Mittel sparsam einzusetzen, weniger wirksam. Somit ist die Differenzierung in § 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG erforderlich.

Die Ungleichbehandlung müsste auch angemessen sein, d.h. dass sie in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung der mit der Differenzierung verfolgten Ziele und zu dem Ausmaß und Grad der durch die Ungleichbehandlung bewirkten Zielerreichung stehen muss. Hier ist zu berücksichtigen, dass die legislativen Ziele erreicht werden können, ohne dass die betroffenen Personen (eine finanzielle Besserstellung außer Betracht gelassen) weniger Leistungen empfangen, als ihnen substantiell nach dem ContStifG zustehen (würden). Zudem sind Bedeutung und Ausmaß der Ungleichbehandlung insoweit reduziert, als keine feste Personengruppe permanent ungleich behandelt (einer Anspruchskürzung unterworfen) wird – vielmehr ermöglicht die Anrechenbarkeitsregelung flexibel darauf zu reagieren, wenn Leistungen Dritter absinken oder wegfallen⁹¹.

Hinweis: Hier kann freier, insbesondere mit Gesichtspunkten, die in der freiheitsrechtlichen Angemessenheitsprüfung bereits angebracht wurden, gearbeitet werden.

Nicht erwartet wird folgende Argumentation: Das BVerfG verneint (an anderer Stelle), dass die Anrechnung insbesondere von Leistungen ausländischer Staaten, die womöglich über ein geringeres Sozialstaatsniveau verfügen, zu einer anderen Bewertung führen müsste. Zum einen ist eine Entlastung des staatlichen Haushalts angesichts des haftungsrechtlich-sozialstaatlichen Mischcharakters der Conterganrente, und vor allem wegen der inzwischen alleinigen Steuerfinanzierung, vertretbar. Zum anderen verfolgt das ContStifG gerade angesichts der weltweiten Anspruchsmöglichkeit (und entsprechenden Berührung sehr heterogener Sozialsysteme) und der Ausrichtung am Ausmaß der körperlichen Schädigung durch Thalidomid nicht den Zweck, zur „gleichwertigen allgemeinen sozialen Absicherung aller Mitglieder der Solidargemeinschaft beizutragen“⁹².

III. Zwischenergebnis

§ 15 Abs. 2 S. 2 ContStifG ist mit dem GG vereinbar; die konkrete Normenkontrolle ist unbegründet.

C. Ergebnis

Die Vorlage des BVerwG hat, trotz ihrer Zulässigkeit, keine Aussicht auf Erfolg.

⁹¹ BVerfGE 167, 163 (238).

⁹² BVerfGE 167, 163 (235).