

## Leitsätze

zum Beschluss des Ersten Senats vom 21. November 2023

1 BvL 6/21

### Contergan II

1. Sozialrechtliche Ansprüche genießen nur dann grundrechtlichen Eigentumsschutz, wenn es sich um vermögenswerte Rechtspositionen handelt, die dem Rechtsträger nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts privatnützig zugeordnet sind, auf nicht unerheblichen Eigenleistungen beruhen und seiner Existenzsicherung dienen.
2. Wird durch dieselbe Maßnahme des Gesetzgebers eine von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtsposition einerseits erweitert, andererseits eingeschränkt (gemischte Umgestaltung), bestimmt sich die Reichweite des Eigentumsschutzes nach dem Verhältnis von Zuteilungs- und Entziehungsakt. Maßgeblich ist, ob der Zuteilungsakt eine von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte erweiterte Rechtsposition schafft, in die der Entziehungsakt eingreift, oder ob eine einheitliche Inhalts- und Schrankenbestimmung getroffen wird, nach der die Zuteilung von vornherein im Umfang des Entziehungsakts begrenzt wird.
3. Eine gesetzliche Regelung darf sicherstellen, dass vergleichbare deutsche und ausländische Leistungen nur einmal gewährt werden. Ausreichend ist, dass beide Leistungen in ihrer Funktion tatsächlich vergleichbar sind.
4. Ansprüche nach dem Conterganstiftungsgesetz haben einen Mischcharakter, der sich aus dem Ineinandergreifen von haftungsrechtlicher und sozialstaatlicher Fundierung ergibt. Der haftungsrechtliche Hintergrund ist jedenfalls nicht so prägend, dass die mit der Anrechnung verbundene Entlastung des Staates als nicht hinnehmbar erschiene.
5. 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.



**IM NAMEN DES VOLKES**

**In dem Verfahren  
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 15 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes über die Conterganstiftung für behinderte Menschen in der Fassung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 26. Juni 2013 (Bundesgesetzblatt I Seite 1847) und in der Fassung des Vierten Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 21. Februar 2017 (Bundesgesetzblatt I Seite 263) mit Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes vereinbar ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. März 2021 (BVerwG 5 C 2.20) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Harbarth,

Ott,

Christ,

Radtke,

Härtel,

Wolff,

Eifert,

Meßling

am 21. November 2023 beschlossen:

§ 15 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes über die Conterganstiftung für behinderte Menschen (Conterganstiftungsgesetz – ContStifG) in der Fassung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 26. Juni 2013 (Bundesgesetzblatt I Seite 1847) und in der Fassung des Vierten Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 21. Februar 2017 (Bundesgesetzblatt I Seite 263) ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

## Inhaltsverzeichnis

A. Sachbericht	Rn. 1
B. Zulässigkeit	Rn. 51
C. Entscheidung über die Rechtsfrage	Rn. 64
I. Regelungsgehalt von § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG	Rn. 65
II. Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 GG	Rn. 74
1. Schutzbereich	Rn. 75
a) Maßstab	Rn. 76
aa) Allgemeiner Maßstab	Rn. 76
bb) Öffentlich-rechtliche Positionen	Rn. 78
cc) Sozialrechtliche Positionen	Rn. 79
dd) Schutzbereich bei gemischten Umgestaltungen	Rn. 80
b) Subsumtion	Rn. 81
aa) Eigentumskonstituierende Merkmale des Rentenanspruchs	Rn. 82
(1) Privatnützige Zuordnung	Rn. 83
(2) Beruhen auf nicht unerheblichen Eigenleistungen	Rn. 84
(3) Existenzsicherung	Rn. 91
bb) Keine Beschränkung auf Kernbestand	Rn. 92
cc) Zusammenfallen von § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG und Erhöhung der Conterganrente im 3. Änderungsgesetz	Rn. 93
2. Enteignung	Rn. 96
3. Eingriff durch Inhalts- und Schrankenbestimmung	Rn. 101
4. Rechtfertigung	Rn. 104
a) Anforderungen an eine verfassungsgemäße Inhalts- und Schrankenbestimmung	Rn. 105
b) Formelle Anforderungen	Rn. 108
c) Verhältnismäßigkeit	Rn. 113
aa) Legitimer Zweck	Rn. 114
(1) Maßstab	Rn. 115
(2) Subsumtion	Rn. 116
(a) Vermeidung von Doppelleistungen	Rn. 117
(b) Gleichstellung der Leistungsempfänger	Rn. 119
(c) Stärkung der Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft	Rn. 122

(d) Einsparung öffentlicher Mittel	Rn. 123
bb) Geeignetheit	Rn. 124
(1) Maßstab	Rn. 125
(2) Subsumtion	Rn. 126
(a) Vermeidung von Doppelleistungen	Rn. 127
(b) Gleichstellung der Leistungsempfänger	Rn. 135
(c) Stärkung der Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft und Einsparung öffentlicher Mittel	Rn. 141
cc) Erforderlichkeit	Rn. 142
dd) Angemessenheit	Rn. 145
(1) Maßstab	Rn. 146
(2) Subsumtion	Rn. 147
(a) Schutzwürdigkeit der Conterganrente	Rn. 148
(b) Eingriffsgewicht	Rn. 155
(c) Vertrauensschutz	Rn. 162
(d) Öffentliche Interessen	Rn. 163
(e) Gesamtabwägung	Rn. 167
III. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG	Rn. 173

## Gründe:

### A.

Das Vorlageverfahren betrifft § 15 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die Conterganstiftung für behinderte Menschen (Conterganstiftungsgesetz – ContStifG) in der Fassung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 26. Juni 2013 (BGBl I S. 1847) und in der Fassung des Vierten Gesetzes zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 21. Februar 2017 (BGBl I S. 263). Die seit dem 1. August 2013 geltende Vorschrift bestimmt, dass Zahlungen, die wegen der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate von Anderen, insbesondere von ausländischen Staaten, geleistet werden, auf die nach dem Conterganstiftungsgesetz zu zahlende Kapitalentschädigung und die Conterganrente angerechnet werden. Im Zentrum der Vorlage steht die Vereinbarkeit der Vorschrift mit Art. 14 Abs. 1 GG und mit Art. 3 Abs. 1 GG.

1

### I.

1.a) In den Jahren 1958 bis 1962 kamen weltweit etwa 10.000 Kinder von Müttern, die während der Schwangerschaft thalidomidhaltige Schlaf- und Beruhigungsmittel der Chemie Grünenthal GmbH (nachfolgend: Grünenthal) eingenommen hatten, mit schweren Fehlbildungen ihrer Gliedmaßen und anderen Körperschäden zur Welt, ungefähr die Hälfte davon in Deutschland. Die Eltern der contergangeschädigten Kinder machten deswegen Schadensersatzforderungen gegen Grünenthal geltend.

2

b) Am 10. April 1970 schlossen Grünenthal und der Rechtsanwalt, der in dem damals anhängigen Strafverfahren gegen Führungskräfte von Grünenthal contergangeschädigte Kinder als Nebenkläger vertrat, einen Vertrag (nachfolgend: Vergleichsvertrag). Hierin verpflichtete sich Grünenthal zur vergleichsweisen Regelung „aller denkbaren Ansprüche“ von Kindern und deren Eltern wegen Fehlbildungen der Kinder zur Zahlung von 100 Millionen DM. Das Geld sollte durch ein Treuhändergremium aufgrund der Feststellungen eines Zulassungs- und eines Bewilligungsausschusses nach dem Bewertungsmaßstab der Gerichte für die Bemessung eines Schmerzensgeldes an die in Betracht kommenden Kinder verteilt werden, sofern sie und ihre Eltern auf alle weiteren Ansprüche verzichteten (§ 7 des Vergleichsvertrags). § 11 des Vergleichsvertrags räumte Grünenthal Rechte auf Aussetzung der Auszahlung beziehungsweise zur Zurückforderung von Geldbeträgen ein, wenn nicht sichergestellt werde, dass Grünenthal auch von allen übergeleiteten Ansprüchen, die die Sozialversicherungs- und Sozialhilfeträger gegen sie geltend machen könnten, befreit werde. Obwohl die meisten contergangeschädigten Kinder und ihre Eltern durch Abgabe einer Verzichtserklärung am Vergleich teilnahmen, gelangte er nicht zur Durchführung.

3

c) Mit Blick auf die erwarteten Schwierigkeiten und Unsicherheiten einer Vergleichsumsetzung (vgl. BTDrucks VI/926, S. 6) wurde das Gesetz über die Errichtung einer Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“ (im Folgenden: Stiftungsgesetz – StHG) vom 17. Dezember 1971 (BGBl I S. 2018) verabschiedet. Es trat am 31. Oktober 1972 in Kraft (BGBl I S. 2045). Das Stiftungsgesetz sollte die Hilfsmaßnahmen für contergangeschädigte Kinder im In- und Ausland auf eine möglichst breite finanzielle Basis stellen. Jedes geschädigte Kind sollte – auch wenn es an dem Vergleich nicht beteiligt war – an den Mitteln teilhaben, die für die Gesamtheit der Geschädigten bestimmt waren (vgl. BVerfGE 42, 263 <303 f.>). Das Stiftungsgesetz sah die Errichtung einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts (nachfolgend: Conterganstiftung) vor, deren Zweck es war, Leistungen an contergangeschädigte Kinder zu erbringen (§ 2 Nr. 1 StHG) sowie darüber hinaus allgemein Menschen mit Behinderungen, vor allem solchen unter 21 Jahren, Hilfe zu gewähren (§ 2 Nr. 2 StHG). Die Stiftung wurde aus Bundesmitteln mit einem Vermögen von 100 Millionen DM ausgestattet (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 StHG), wovon 50 Millionen DM für Leistungen wegen Contergan-Schadensfällen zu verwenden waren (§ 12 StHG). In die Stiftung flossen ferner die 100 Millionen DM zuzüglich Zinsen, zu deren Zahlung sich Grüenthal verpflichtet hatte (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 StHG). Diese Mittel waren ausschließlich für die Contergan-Schadensfälle zu verwenden (§ 10 Abs. 1 StHG). Damit wurden die der Versorgung der Conterganopfer gewidmeten Mittel in der Gesamthöhe von 150 Millionen DM zu zwei Dritteln von Grüenthal und zu einem Drittel aus Steuermitteln aufgebracht.

4

Das Gesetz sah unabhängig von der Teilnahme am Vergleich (Rn. 3) Leistungen an Personen vor, deren Fehlbildungen mit der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate von Grüenthal – nicht aber von durch Lizenznehmer oder Dritte in eigener Verantwortung hergestellten und vertriebenen Präparaten (vgl. BTDrucks VI/926, S. 8) – durch die Mutter während der Schwangerschaft in Verbindung gebracht werden konnten (vgl. § 13 StHG). Die Leistungen waren abhängig von der Schwere des Körperschadens und der hierdurch hervorgerufenen Körperfunktionsstörungen und bestanden in einer einmaligen Kapitalentschädigung in Höhe von mindestens 1.000 DM und höchstens 25.000 DM sowie einer monatlichen Rente von mindestens 100 DM und höchstens 450 DM (§ 14 Abs. 2 Sätze 1 und 2 StHG). In leichten Fällen waren die Leistungen auf eine Kapitalentschädigung beschränkt (§ 14 Abs. 2 Satz 3 StHG).

5

Bei der Regelung der Auswirkungen dieser sogenannten Stiftungslösung auf die zivilrechtlichen Ansprüche der Geschädigten differenzierte das Gesetz nach ausländischen (§ 18 StHG) und inländischen (§ 23 StHG) Sachverhalten. Die insoweit maßgeblichen Vorschriften lauteten:

6

#### § 18 Sonderregelung insbesondere für Auslandsfälle

(1) Haben der Leistungsberechtigte oder seine gesetzlichen Vertreter ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb des Geltungsbereichs 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 Firma Chemie Grünenthal GmbH, deren Gesellschafter, Geschäftsführer und Angestellte, die auf die Einnahme thalidomid-haltiger Präparate zurückgeführt werden, unwiderruflich verzichten.

(2) Auf die Leistungen nach diesem Gesetz werden Zahlungen angerechnet, die wegen der Einnahme thalidomid-haltiger Präparate bereits von anderen möglicherweise Verantwortlichen geleistet worden sind.

#### § 23 Ausschluß von Ansprüchen

(1) <sup>1</sup>Etwa bestehende Ansprüche der in § 13 genannten Personen gegen die Firma Chemie Grünenthal GmbH, deren Gesellschafter, Geschäftsführer und Angestellte wegen eines von diesem Teil des Gesetzes erfaßten Schadensfalles erlöschen. <sup>2</sup>Dies gilt auch, soweit etwa bestehende Ansprüche kraft Gesetzes, kraft Überleitung oder durch Rechtsgeschäft auf einen anderen übertragen worden sind. <sup>3</sup>Bei Übertragung auf natürliche Personen und juristische Personen des privaten Rechts gilt zu deren Gunsten § 14 Abs. 5 Satz 1 hinsichtlich der Kapitalentschädigung nicht.

(2) Ansprüche, die den in § 4 Abs. 1 Nr. 2 genannten Vertrag zur Grundlage haben, sind gegenstandslos.

Die Gewährung von Leistungen aus dem Stiftungsgesetz an Leistungsberechtigte mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland wurde an die vorherige Abgabe einer Verzichtserklärung geknüpft, weil der Gesetzgeber es als zweifelhaft ansah, ob der in § 23 StHG für Inlandssachverhalte vorgesehene Ausschluss von Ansprüchen auch gegenüber Berechtigten außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes wirken würde (vgl. BTDrucks VI/926, S. 9).

7

d) Durch Urteil vom 8. Juli 1976 entschied das Bundesverfassungsgericht über drei Verfahren, die die Verfassungsmäßigkeit des Stiftungsgesetzes betrafen. Während zwei Normenkontrollverfahren die Vereinbarkeit des Gesetzes mit Art. 82 Abs. 2 GG zum Gegenstand hatten, richtete sich eine Verfassungsbeschwerde gegen die Ersetzung der ursprünglichen Vergleichsansprüche durch das Gesetz.

8

Mit Urteil vom 8. Juli 1976 erklärte das Bundesverfassungsgericht die Regelung zum Inkrafttreten (§ 29 StHG) für mit dem Grundgesetz vereinbar und wies die Verfassungsbeschwerde gegen das Stiftungsgesetz zurück (vgl. BVerfGE 42, 263 ff.). Das Gericht prüfte die Umformung der privatrechtlichen Vergleichsforderungen in gesetzliche Leistungsansprüche unter Überführung der Vergleichssumme in das Stiftungsvermögen am Maßstab des Art. 14 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 42, 263 <293>). Es stellte fest, dass die der Gewährleistung des Eigentums zukommende sichernde und abwehrende Bedeutung in besonderem Maße für schuldrechtliche Ansprüche gelten müsse, die den Charakter eines

9

Äquivalents für Einbußen an Lebenstüchtigkeit besäßen. Für die Betroffenen seien solche Forderungen für die weitere Lebensgestaltung von hervorragender und unter Umständen von existentieller Bedeutung. Die in der Person des Einzelnen entstandenen und auch durchsetzbaren Ansprüche seien demgemäß in ihrer Zuordnung und in ihrem Bestand in der Hand des Berechtigten durch die grundgesetzliche Garantie gewährleistet. Der Schutz erfasse den Anspruch jedenfalls in seinem Kernbestand, wenn auch nicht unbedingt in allen seinen Einzelheiten und Modalitäten. Immerhin stehe er nicht zur uneingeschränkten Disposition des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 42, 263 <293>).

Das Bundesverfassungsgericht befand, dass die Substanz des Wertanspruchs den am Vergleich Beteiligten durch die Stiftungslösung erhalten geblieben sei (vgl. BVerfGE 42, 263 <301>). Das für die Entstehung der Ansprüche aus dem Vergleichsvertrag typische Eingebundensein des Einzelnen in die Vielzahl der Geschädigten habe dieser Rechtsposition ihren besonderen Charakter verliehen (vgl. BVerfGE 42, 263 <301>). Nachdem die Zugehörigkeit zur Gemeinschaft den Anspruch erst realisierbar gemacht habe, treffe den Einzelnen eine begrenzte Pflicht, eine Neuordnung der Berechtigung hinzunehmen, die auf eine Stärkung der Rechtsposition aller ziele. Sofern dabei für Einzelne punktuell gewisse Nachteile auftreten sollten, müssten sie gegen die insgesamt erzielten Vorteile abgewogen werden (vgl. BVerfGE 42, 263 <301 f.>). Alle nach dem Vergleich Berechtigten nähmen gewissermaßen in ungebrochener Fortsetzung ihrer Gläubigerstellung an dem gesetzlich geordneten Verteilungsverfahren teil (vgl. BVerfGE 42, 263 <302 f.>). Durch den Wechsel auf der Schuldnerseite sei die Gewähr für die Erfüllung der Ansprüche keineswegs schwächer geworden; schon im Hinblick auf ihren Entstehungsgrund fielen die Vergleichsansprüche unter den Schutz des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. BVerfGE 42, 263 <303>). Unzutreffend sei die Auffassung des Beschwerdeführers, es hätten Einzelne im Vergleichswege Rechte erworben, an denen nun auch andere partizipieren wollten. Der Beschwerdeführer sei von vornherein Teil der Schicksalsgemeinschaft der Contergangeschädigten gewesen, deren adäquate Versorgung das Problem des Verhältnisses des einzelnen Kindes zu den anderen von der Katastrophe Betroffenen im Blick auf die Begrenztheit der Mittel erst hervorgerufen habe (vgl. BVerfGE 42, 263 <303>). Das Stiftungsgesetz entspringe dem Bedürfnis nach Hilfe durch die Gemeinschaft für die unverschuldet in eine schwere Notlage geratenen Einzelnen. Jedes geschädigte Kind solle unabhängig von der Teilnahme am Vergleich an den Mitteln teilhaben, die für die Gesamtheit der Geschädigten bestimmt seien (vgl. BVerfGE 42, 263 <303 f.>). Mit Blick auf die vom Gesetzgeber insgesamt intendierte Verbesserung der Gesamtkonzeption sei die inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Vorschriften des Stiftungsgesetzes nicht zu beanstanden (vgl. BVerfGE 42, 263 <305>). Die durch die Arzneimittelkatastrophe Geschädigten hätten einen „Schuldner“ erhalten, der fähig und bereit sei, Verpflichtungen nachzukommen, die sich aus der Überführung der verfassungsrechtlich geschützten Ansprüche auf die Stiftung und auch aus dem Sozialstaatsprinzip ergäben (vgl. BVerfGE 42, 263 <311>). Es obliege aber dem

10

Gesetzgeber, der diesen Schadensbereich aus dem privatautonomen Regelungsbereich herausgenommen und zu einer staatlichen Angelegenheit gemacht habe, auch in Zukunft darüber zu wachen, dass die Leistungen der Stiftung – sei es in Form von Rentenerhöhungen oder in sonstiger Weise – der übernommenen Verantwortung gerecht würden (vgl. BVerfGE 42, 263 <311 f.>).

e) Der Gesetzgeber war in der Folgezeit mehrfach tätig. Mit dem ersten Änderungsgesetz vom 22. Juli 1976 (BGBl I S. 1876) wurden die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel um 50 Millionen DM aufgestockt, mit dem zweiten Änderungsgesetz vom 31. Januar 1980 (BGBl I S. 111) um weitere 170 Millionen DM. Seit 1997 werden die Conterganrenten vollständig aus Bundeshaushaltsmitteln finanziert (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 4). Mit insgesamt neun Änderungsgesetzen zum Stiftungsgesetz wurden die Conterganrenten erhöht.

11

2. Das Stiftungsgesetz wurde durch das Gesetz über die Conterganstiftung für behinderte Menschen (Conterganstiftungsgesetz – ContStifG) vom 13. Oktober 2005 (BGBl I S. 2967) abgelöst. Dieses wurde bis zum Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 2. Juli 2019, der letzten tatsächengerichtlichen Entscheidung im streitgegenständlichen Verfahren, vier Mal geändert, nämlich durch das Erste Gesetz zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 26. Juni 2008 (BGBl I S. 1078 – nachfolgend: 1. Änderungsgesetz), das Zweite Gesetz zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 25. Juni 2009 (BGBl I S. 1534 – nachfolgend: 2. Änderungsgesetz), das Dritte Gesetz zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 26. Juni 2013 (BGBl I S. 1847 – nachfolgend: 3. Änderungsgesetz) und das Vierte Gesetz zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes vom 21. Februar 2017 (BGBl I S. 263 – nachfolgend: 4. Änderungsgesetz).

12

3. Für den entscheidungsrelevanten Zeitraum zwischen Erlass des Bescheids der Conterganstiftung vom 29. Juli 2013 und Ergehen des Urteils des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 2. Juli 2019 stellen sich die im Conterganstiftungsgesetz vorgesehenen Ansprüche der rund 2.700 Leistungsberechtigten (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 4) wie folgt dar:

13

a) Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 ContStifG stehen den in § 12 ContStifG genannten Personen als Leistungen eine einmalige Kapitalentschädigung, eine lebenslängliche Conterganrente, jährliche Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe und eine jährliche Sonderzahlung zu (letztere erstmals für das Jahr 2009 und letztmalig für das Jahr 2022). Die Höhe der in § 13 Abs. 1 ContStifG genannten Leistungen richtet sich nach der Schwere des Körperschadens und der hierdurch hervorgerufenen Körperfunktionsstörungen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 ContStifG). Hierzu regelt § 13 Abs. 2 Satz 2 ContStifG in der Fassung des 3. Änderungsgesetzes (nachfolgend: ContStifG 2013) beziehungsweise § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 ContStifG in der Fassung des 4. Änderungsgesetzes (nachfolgend: ContStifG

14

2017) die mindestens und höchstens zu gewährenden Leistungen. Die Entscheidung über das Vorliegen eines Schadensfalls und die Bewertung des Schadens erfolgen durch eine beim Stiftungsvorstand eingerichtete Kommission (§ 16 Abs. 2 ContStifG). Auf der Grundlage der Entscheidung und der Bewertung der Kommission setzt der Stiftungsvorstand die Leistungen nach Maßgabe von Richtlinien fest, die das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erlässt (vgl. § 16 Abs. 6 i.V.m. § 13 Abs. 6 ContStifG). Im relevanten Zeitraum waren das die Richtlinien für die Gewährung von Leistungen wegen Contergan-Schadensfällen in der Fassung vom 16. Juli 2013 (BAnz AT vom 22. Juli 2013 B3, nachfolgend: ContSchRL 2013) und vom 9. März 2017 (BAnz AT vom 17. März 2017 B1, nachfolgend: ContSchRL 2017).

b) Im entscheidungserheblichen Zeitraum hatten die genannten Leistungen folgenden Umfang: 15

aa) Nach § 13 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 ContStifG 2013 beträgt die monatliche Conterganrente mit Wirkung vom 1. Januar 2013 mindestens 612 Euro und höchstens 6.912 Euro. Das Rentenniveau nach dem 3. Änderungsgesetz war Folge einer erheblichen – bezüglich des Höchstbetrags auf das 6,3-fache erfolgenden – Anhebung der Höhe der Conterganrente, die unter Geltung des 2. Änderungsgesetzes lediglich zwischen mindestens 242 Euro und höchstens 1.090 Euro gelegen hatte. Hiermit wurden Handlungsempfehlungen umgesetzt, die das Institut für Gerontologie der Universität Heidelberg auf Grundlage eines vom Bundestag am 22. Januar 2009 beschlossenen (vgl. BTDrucks 16/11223) Forschungsprojekts in seinem Endbericht „CONTERGAN – Wiederholt durchzuführende Befragungen zu Problemen, speziellen Bedarfen und Versorgungsdefiziten von contergangeschädigten Menschen“ vom 21. Dezember 2012 (nachfolgend: Heidelberger Studie) mit Blick auf das steigende Lebensalter der Betroffenen erarbeitet hatte (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 1). Ein Großteil der dort identifizierten Zusatzbedarfe sollte durch die erhöhten Conterganrenten pauschal gedeckt werden (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 4). Durch die Anhebung der Conterganrenten entstanden für den Bund Mehrkosten in Höhe von jährlich rund 90 Millionen Euro (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 2). Die nach Schadenspunkten gestaffelte Rentenhöhe ergibt sich aus § 4 Abs. 1 Nr. 2 ContSchRL 2013 in Verbindung mit deren Anlage 3. 16

Nach dem 4. Änderungsgesetz (vgl. § 13 Abs. 2 Nr. 2 ContStifG 2017) beträgt die Höhe der monatlichen Conterganrente mindestens 662 Euro und höchstens 7.480 Euro. Die nach Schadenspunktzahl gestaffelte Rentenhöhe ergibt sich aus § 4 Abs. 1 Nr. 2 ContSchRL 2017 in Verbindung mit deren Anlage 3. 17

bb) Der neben die Conterganrente tretende Anspruch auf eine jährliche Sonderzahlung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 Var. 4 ContStifG 2013 beziehungsweise § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 ContStifG 2017 wurde mit dem 2. Änderungsgesetz eingeführt. Er steht unter dem 18

Vorbehalt verfügbarer Stiftungsmittel (§ 13 Abs. 1 Satz 2 ContStifG). Mit dieser zusätzlichen Leistung sollte auf den Umstand reagiert werden, dass die Lebenssituation der contergangeschädigten Menschen zunehmend durch die sehr schmerzhaften Auswirkungen ihrer Behinderung sowie durch Spät- und Folgeschäden geprägt war (vgl. BTDrucks 16/12413, S. 7). Grüenthal hatte sich aus diesem Grund im Jahr 2008 verpflichtet, auf freiwilliger Basis 50 Millionen Euro in die Conterganstiftung einzuzahlen. Der Gesetzgeber entschied mit dem 2. Änderungsgesetz, aus dem Stammvermögen der Stiftung weitere 50 Millionen Euro für diesen Zweck zu verwenden. Diese weiteren Mittel in Höhe von insgesamt 100 Millionen Euro nebst Erträgen sollten – zusätzlich zu den bestehenden Leistungen – als langfristige jährliche Sonderzahlungen an die Berechtigten ausgeschüttet werden (vgl. BTDrucks 16/12413, S. 7). Die Höhe der jährlichen Sonderzahlung je Schadenspunktzahl ergibt sich aus § 4 Abs. 1 Nr. 3 ContSchRL 2013 beziehungsweise ContSchRL 2017 in Verbindung mit deren jeweiliger Anlage 4 und lag im relevanten Zeitraum zwischen 460 Euro und 3.680 Euro.

cc) Der zusätzlich bestehende Anspruch auf Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe nach § 13 Abs. 1 Satz 1 Var. 2 ContStifG 2013 beziehungsweise § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ContStifG 2017, der ebenfalls unter dem Vorbehalt verfügbarer Stiftungsmittel steht (§ 13 Abs. 1 Satz 2 ContStifG), wurde mit dem 3. Änderungsgesetz geschaffen. Hiermit sollte – ebenfalls als Reaktion auf die Heidelberger Studie – über die Conterganrente hinaus individuelle Unterstützung im Einzelfall gewährt werden, insbesondere für Rehabilitationsleistungen, für die Versorgung mit Heil- und Hilfsmitteln und für zahnärztliche und kieferchirurgische Versorgung (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 4 f.). Mit dem 4. Änderungsgesetz wurde die Leistung auf eine pauschale jährliche Leistung umgestellt, die sich aus einem Sockelbetrag von 4.800 Euro und einem variablen Betrag zusammensetzt. Mit der pauschalen jährlichen Leistung an alle Leistungsberechtigten entsprechend dem Grad ihrer Beeinträchtigung sollte neben der Verwaltungsvereinfachung auch eine weitgehende Gleichbehandlung der Betroffenen und damit eine gerechtere Verteilung der Mittel erreicht werden (vgl. BTDrucks 18/10378, S. 16).

19

4. Die hier zur Überprüfung gestellte Vorschrift des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG wurde mit dem 3. Änderungsgesetz eingeführt. § 15 ContStifG 2013 lautete wie folgt:

20

#### § 15 Sonderregelung für Auslandsfälle

(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 Grüenthal GmbH, deren Gesellschafterinnen und Gesellschafter, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer und Angestellte, die auf die Einnahme

thalidomidhaltiger Präparate zurückgeführt werden, unwiderruflich verzichten.

(2) <sup>1</sup>Auf die Leistungen nach diesem Gesetz werden Zahlungen angerechnet, die wegen der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate bereits von anderen möglicherweise Verantwortlichen geleistet worden sind. <sup>2</sup>Auf die Kapitalentschädigung und die Conterganrente werden Zahlungen angerechnet, die wegen der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate von Anderen, insbesondere von ausländischen Staaten, geleistet werden.

Ausweislich der Feststellungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens sollte mit der in § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG geregelten Anrechnung auf staatliche Doppelleistungen an Geschädigte reagiert werden, welche die im Auftrag der Conterganstiftung von einer international tätigen Rechtsanwaltssozietät erstellte „Internationale Studie zu Leistungen und Ansprüchen thalidomidgeschädigter Menschen in 21 Ländern“ vom 31. Januar 2012 (nachfolgend: Vergleichsstudie) ermittelt hatte (BTDrucks 17/12678, S. 5):

21

Von den rund 2 700 Leistungsempfängern leben derzeit etwa 10 Prozent im Ausland. Zahlungen, die die im Ausland und in Deutschland lebenden ausländischen Leistungsberechtigten wegen ihrer Thalidomidschädigung erhalten oder erhalten haben, werden derzeit nur dann auf die Leistungen nach dem Conterganstiftungsgesetz angerechnet, wenn die Zahlungen von „anderen möglicherweise Verantwortlichen“ – also insbesondere von Pharmafirmen – geleistet wurden (§ 15 Absatz 2). Eine von der Conterganstiftung für behinderte Menschen in Auftrag gegebene vergleichende Übersicht zur Erfassung aller Leistungen an thalidomidgeschädigte Menschen in 21 Ländern vom 31. Januar 2012 hat ergeben, dass außer in der Bundesrepublik Deutschland in mindestens zehn weiteren Ländern staatliche Zahlungen in unterschiedlicher Höhe bereits erbracht wurden, laufend geleistet werden oder in Zukunft geleistet werden sollen. Durch diese staatlichen Doppelleistungen sind die in den entsprechenden Ländern oder in Deutschland lebenden ausländischen Betroffenen besser gestellt als die deutschen Geschädigten und die Geschädigten in anderen Ländern ohne staatliche Leistungen.

Die Vergleichsstudie war nicht auf staatliche Leistungen beschränkt. Ihr lag der Auftrag der Conterganstiftung zu Grunde, „wertmäßig die Gesamthöhe aller Leistungen an thalidomidgeschädigte Menschen im Einzelfall für die Vergangenheit, Gegenwart und sofern absehbar für die Zukunft“ in 21 näher bezeichneten Ländern zu ermitteln (vgl. Vergleichsstudie, S. 2). Die im Gutachtenauftrag aufgeworfenen Fragen umfassten spezielle staatliche Leistungen, Leistungen durch etwaige Verursacher sowie Leistungen durch Dritte (Vergleichsstudie, S. 3 ff.). Die Vergleichsstudie kam zu dem Ergebnis, dass staatliche monatliche Zahlungen in Brasilien, Irland und Italien erfolgten. Staatliche jährliche Zahlungen stellte die Vergleichsstudie für Nordirland und das Vereinigte Königreich fest, wobei die thalidomidhaltigen Präparate in diesen Ländern nicht von

22

Grünenthal, sondern von einem Lizenznehmer stammten, sodass Personen, die durch diese Produkte geschädigt wurden, keine Leistungen von der Conterganstiftung erhielten (vgl. auch Rn. 3). Leistungen durch Dritte legte die Studie nicht dar.

Durch das 4. Änderungsgesetz wurde die amtliche Überschrift des sonst unveränderten § 15 ContStifG in „Verzicht, Anrechnung von Zahlungen Dritter“ geändert. Ausweislich des Gesetzentwurfs sollte hiermit klargestellt werden, dass § 15 ContStifG nicht nur Fälle mit Auslandsbezug regelt (vgl. BTDrucks 18/10378, S. 16).

23

## II.

1. In dem der Vorlage durch das Bundesverwaltungsgericht zugrunde liegenden Ausgangsverfahren wendet sich der Kläger, ein im Jahr 1962 geborener thalidomidgeschädigter irischer Staatsbürger mit Wohnsitz in Irland, gegen die aufgrund von § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG durch die beklagte Conterganstiftung vorgenommene Kürzung monatlicher Conterganrenten. Der Kläger, der bereits an dem ursprünglichen Vergleichsvertrag mit Grünenthal beteiligt war, ist als Thalidomidgeschädigter anerkannt (49,60 von 100 Schadenspunkte nach der medizinischen Punktetabelle). Aufgrund eines mit der Abgabe einer Verzichtserklärung nach § 18 Abs. 1 StHG verbundenen Antrags erhält er seit Oktober 1972 Leistungen nach dem Stiftungsgesetz. Nach Inkrafttreten des 3. Änderungsgesetzes stand dem Kläger eine monatliche Conterganrente in Höhe von 3.686 Euro zu. Darüber hinaus erhielt er eine monatliche Zahlung von 1.109 Euro nach dem Irish Thalidomide Compensation Scheme. Im Rahmen dieses Entschädigungsprogramms erbringt der irische Staat an betroffene irische Staatsangehörige monatliche Leistungen (Irish Thalidomide Survivor's Care Benefit). Diese von der irischen Regierung im Mai 1973 beschlossenen Leistungen dienen dazu, die nach dem Stiftungsgesetz an irische Staatsangehörige erbrachten Leistungen signifikant zu erweitern (vgl. Compensation for Thalidomide Survivors, Report Prepared for the Minister for Health and Children by the State Claims Agency, April 2010, S. 6). Mit Bescheid vom 29. Juli 2013 rechnete die Beklagte ab August 2013 die monatliche Zahlung des irischen Staates in Höhe von 1.109 Euro nach § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG an und setzte für die Zeit ab dem 1. September 2013 einen monatlichen Auszahlungsbetrag der Conterganrente in Höhe von 2.577 Euro fest. Den vom Kläger gegen den vorgenannten Bescheid erhobenen Widerspruch wies die Beklagte zurück. Die hiergegen mit dem Ziel erhobene Klage, die Conterganrente ohne die Anrechnung der irischen Zahlung zu erhalten, blieb vor dem Verwaltungsgericht Köln und dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen erfolglos. Gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 2. Juli 2019 richtet sich die Revision des Klägers, mit der er sein Klagebegehren weiterverfolgt. Beim Verwaltungsgericht Köln sind nach Mitteilung des Klägers weitere gleich gelagerte Klageverfahren irischer Contergangeschädigter anhängig.

24

2. Das Bundesverwaltungsgericht hat das Verfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG, § 13 Nr. 11, § 80 Abs. 1 BVerfGG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG in der Fassung des 3. Änderungsgesetzes und in der Fassung des 4. Änderungsgesetzes mit Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar ist. 25

a) Die Verfassungsmäßigkeit des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG sei für die Entscheidung über die Revision erheblich. 26

aa) § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG sei in der Fassung des 3. und 4. Änderungsgesetzes anzuwenden, weil es sich bei dem streitgegenständlichen Bescheid des Beklagten vom 29. Juli 2013 um einen Dauerverwaltungsakt handele. 27

bb) Tatbestandlich setze § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG voraus, dass an Berechtigte laufende Geldleistungen eines ausländischen Staates wegen der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate erbracht würden. Zahlungen nichtstaatlicher Akteure aus dem In- oder Ausland seien trotz der Verwendung des Begriffs der „Leistungen Anderer“ von der Vorschrift nicht erfasst. Das ergebe sich zum einen aus der vorgefundenen ursprünglichen Überschrift der Norm („Sonderregelung für Auslandsfälle“) und zum anderen aus dem systematischen Zusammenhang der Vorschrift mit § 18 Abs. 2 ContStifG, der anordne, dass Verpflichtungen Anderer, insbesondere Unterhaltspflichtiger und der Träger der Sozialhilfe oder anderer Sozialleistungen, durch das Conterganstiftungsgesetz nicht berührt würden. Hiermit werde der Sinn und Zweck des Conterganstiftungsgesetzes zum Ausdruck gebracht, den Betroffenen die Conterganrente ungeschmälert zukommen zu lassen und auch keine mittelbaren Kürzungen zuzulassen. 28

Aus dem Kausalitätserfordernis („wegen“) folge, dass nur solche Zahlungen eines ausländischen Staates anzurechnen seien, die wegen der Thalidomidschädigung erbracht würden. Allgemeine Vergünstigungen oder Sozialleistungen des ausländischen Staates, die neben den Thalidomidgeschädigten auch anderen Bedürftigen zukämen, erfasse § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG hingegen nicht. Aufgrund der Begrenzung auf „Zahlungen“ fielen unter die anzurechnenden Leistungen im Sinne von § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG auch keine Sachleistungen oder sonstigen Begünstigungen des ausländischen Staates, wie etwa Steuererleichterungen, und zwar auch dann nicht, wenn diese nur der Gruppe der Thalidomidgeschädigten zugutekämen. 29

Die Vorschrift erfasse schließlich nur solche Zahlungen ausländischer Staaten, die ab Inkrafttreten des 3. Änderungsgesetzes am 1. August 2013 „geleistet“ worden seien. Zuvor erbrachte Zahlungen unterlägen nicht der Anrechnung, unabhängig davon, ob sie von dem ausländischen Staat als laufende (monatliche) Zahlungen oder als Einmalzahlungen erbracht worden seien. 30

cc) Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG lägen vor. Der Kläger sei Berechtigter im Sinne von § 12 Abs. 1 ContStifG und erhalte wegen seiner Thalidomidschädigung eine monatliche Geldleistung eines ausländischen Staates. Im Fall der Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift sei die Revision des Klägers zurückzuweisen; denn in diesem Fall seien die monatlichen Zahlungen, die der Kläger vom irischen Staat erhalten habe und erhalte, ab dem 1. August 2013 auf die ihm bewilligte Conterganrente anzurechnen. Wäre § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG hingegen verfassungswidrig, werde die Revision des Klägers Erfolg haben, weil dem Kläger auch für die Zeit ab dem 1. August 2013 die Conterganrente in ungeschmälerter Höhe zustehe.

dd) Der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage stehe der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht entgegen, weil ein Verstoß gegen das Recht der Europäischen Union nicht erkennbar sei. Ein Verstoß gegen die unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote des Art. 18 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachfolgend: AEUV) und des Art. 21 Abs. 2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (nachfolgend: GRCh) scheide aus, weil der Anwendungsbereich der Vorschriften nicht eröffnet sei.

(1) Das Diskriminierungsverbot des Art. 18 Abs. 1 AEUV, wonach unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten sei, sei nicht anwendbar, weil der Sachverhalt nicht in den Anwendungsbereich der Verträge falle. Das Conterganstiftungsrecht sei weder als solches unionsrechtlich geregelt, noch sei eine unionsrechtliche Regelung unter dem Gesichtspunkt der Arzneimittelhaftung einschlägig. Die von der Produkthaftungsrichtlinie (Richtlinie 85/374/EWG des Rates vom 25. Juli 1985 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte, ABl. L 210/29 vom 7. August 1985) mitumfasste Haftung für fehlerhafte Arzneimittel richte sich zum einen nicht gegen den Staat oder dessen Einrichtungen. Zum anderen sei die Produkthaftungsrichtlinie in ihren Artikeln 17 und 19 Abs. 1 nicht anwendbar auf Produkte, die in Verkehr gebracht worden seien, bevor die von den Mitgliedstaaten zu ihrer Umsetzung erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft getreten seien. So liege es bei den hier in Rede stehenden thalidomidhaltigen Präparaten, die bereits in den Jahren 1961/1962 aus dem Handel genommen worden seien.

Die von § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG erfassten Sachverhalte fielen auch nicht in den Anwendungsbereich der Grundfreiheiten. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union könne zwar ein Sachverhalt, in dem eine der Grundfreiheiten ausgeübt werde, in den Anwendungsbereich der Verträge im Sinne des Art. 18 Abs. 1 AEUV einbezogen werden (unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 11. Juni 2020, TÜV Rheinland LGA Products und Allianz IARD, C-581/18, EU:C:2020:453, Rn. 46 f.). Für Unionsbürger komme eine Berufung auf das insoweit allein in Betracht zu ziehende allgemeine Freizügigkeitsrecht des Art. 21 Abs. 1 AEUV aber nur in Betracht, wenn die Betroffenen von

diesem Recht tatsächlich Gebrauch gemacht hätten oder Gebrauch machen wollten und durch die nationale Maßnahme in diesem Recht beeinträchtigt würden (unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 11. Juni 2020, TÜV Rheinland LGA Products und Allianz IARD, C-581/18, EU:C:2020:453, Rn. 49). Das sei jedoch erkennbar nicht der Fall; denn den Betroffenen gehe es nicht um das Gebrauchmachen von Grundfreiheiten, sondern um die ungeschmälernte Fortgewährung einer nach nationalem Recht gewährten Leistung.

(2) Der Sachverhalt falle ferner nicht in den Anwendungsbereich des Diskriminierungsverbots des Art. 21 Abs. 2 GRCh. In der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union sei insbesondere geklärt, dass die Grundrechte der Union im Verhältnis zu einer nationalen Regelung unanwendbar seien, wenn die unionsrechtlichen Vorschriften in dem betreffenden Sachbereich keine Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den im Ausgangsverfahren fraglichen Sachverhalt schafften (unter Verweis auf EuGH, Beschluss vom 7. September 2017, Demarchi Gino, C-177/17 und C-178/17, EU:C:2017:656, Rn. 19 ff.). Das sei hier der Fall. 35

b) Die Kürzung der Conterganrente im Falle des Empfangs von Zahlungen ausländischer Staaten sei verfassungswidrig. 36

aa) § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG verstoße gegen Art. 14 Abs. 1 GG. 37

(1) Die Conterganrente sei durch die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG geschützt, weil die ursprünglichen Ansprüche der Berechtigten aus dem Vergleichsvertrag und aus unerlaubter Handlung eigentumsrechtlich geschützt gewesen seien und sich dieser Schutz nach Umgestaltung der privatrechtlichen Ansprüche in öffentlich-rechtliche Ansprüche fortgesetzt habe. Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergebe sich, dass die nach dem Stiftungsgesetz eingeräumten gesetzlichen Ansprüche „schon im Hinblick auf ihren Entstehungsgrund“ den Schutz des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG genießen. 38

Die Conterganrente sei auch jeweils in der vom Gesetzgeber festgelegten Höhe in vollem Umfang eigentumsrechtlich geschützt. Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergebe sich, dass sich der Schutz der Conterganrente nicht nur auf einen Teil des vom Gesetzgeber zugestandenen Betrages erstrecke oder sich mit zunehmendem Zeitablauf verringere. Zwar lasse sich, soweit ein Substanzverlust vermieden werde, aus dem Eigentumsschutz kein Anspruch auf ein bestimmtes Leistungsniveau herleiten. Die Eigentumsgarantie reiche aber so weit, wie der Gesetzgeber die Conterganrente aufgrund seiner übernommenen staatlichen Verantwortung tatsächlich gewährt habe. Das gelte auch, soweit der Gesetzgeber den Rentenanspruch nicht nur mit Blick auf die übernommene Haftungsverantwortung ausgestaltet habe, sondern zu einem unbestimmten Teil auch aufgrund von sozialstaatlichen Erwägungen. Denn die Conterganrente beruhe jedenfalls wesentlich auf der staatlich übernommenen (Haftungs-)Verantwortung und stelle sich insofern als 39

fortwirkender Entschädigungsanspruch dar, der mit seinem Individualcharakter zugleich den eigentumskonstituierenden personalen Bezug des Berechtigten zum Rentenanspruch ausmache. Anders als die Beklagte meine, könne die Conterganrente nicht in einen von Art. 14 Abs. 1 GG geschützten und einen hiervon nicht geschützten Teil aufgespalten werden, weil die Conterganrente in ihrer jeweiligen gesetzlichen Höhe Ausdruck der Aufgabe des Gesetzgebers sei, darüber zu wachen, dass die Leistungen der Stiftung der mit der Stiftungslösung übernommenen staatlichen Verantwortung gerecht würden (unter Verweis auf BVerfGE 42, 263 <312>), um auf diese Weise sowohl der allgemeinen Preissteigerung als auch – vor allem – der sich im Laufe der Zeit ändernden Bedarfssituation der Leistungsberechtigten Rechnung zu tragen. Auch der Umstand, dass die Conterganrente zeitgleich mit der Einführung der Anrechnungsregelung signifikant erhöht worden sei, beeinträchtige nicht die Reichweite des eigentumsrechtlichen Schutzes.

(2) In diese Position greife § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG in nicht gerechtfertigter Weise ein. Zwar verfolge der Gesetzgeber mit der Vermeidung von Doppelleistungen an sich ein legitimes Ziel; die Regelung sei aber nicht geeignet, dieses Ziel zu fördern. Es bestehe schon im Ansatz keine zu verhindernde Doppelleistung, weil die Conterganrenten als öffentlich-rechtlich umgeformte zivilrechtliche Haftungsansprüche mit Entschädigungsfunktion eine völlig andere Zweckbestimmung aufwiesen als die ausländischen Zahlungen, die keinen haftungsrechtlichen Charakter hätten. Die Annahme einer Besserstellung der ausländischen Empfänger anzurechnender Leistungen entbehre überdies einer hinreichenden rechtlichen und tatsächlichen Fundierung, weil der Gesetzgeber es versäumt habe, eine Gesamtbetrachtung der in- und ausländischen Leistungen unter Berücksichtigung sämtlicher allgemeiner Sozialleistungen anzustellen. Jedenfalls sei der Eigentumseingriff nicht angemessen. Die Conterganrenten seien mit Blick auf ihre hervorragende und unter Umständen existenzielle Bedeutung für die weitere Lebensgestaltung der Betroffenen in einem hohen Maße schutzbedürftig (mit Verweis auf BVerfGE 42, 263 <293>), zumal sich aus dem Stiftungsgesetz die gesetzgeberische Zielsetzung ergebe, den Betroffenen die Conterganrente ungeschmälert zukommen zu lassen. Überdies stehe der Anrechnung das Verbot des Vorteilsausgleichs entgegen, das aufgrund der haftungsrechtlichen Verwurzelung des Rentenanspruchs greife. Gegenüber dem gewichtigen Interesse der Betroffenen auf ungeschmälerten Rentenbezug trete das einzig zu berücksichtigende öffentliche Interesse an Einsparungen für die öffentlichen Haushalte in den Hintergrund. Zu einem anderen Ergebnis gelange man aber selbst dann nicht, wenn man zusätzlich das öffentliche Interesse an der Vermeidung von Doppelleistungen und an der Gleichstellung der Geschädigten berücksichtige, zu dessen Erreichung die Anrechnungsregelung nicht geeignet sei. Insoweit sei zugunsten des Eigentumsschutzes auch zu erwägen, dass die Anrechnungsregelung für die Betroffenen zu einer vollständigen Entwertung der ausländischen Rentenzahlungen führe.

40

bb) Das vorlegende Gericht hält § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG überdies für mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar. Zum einen seien von den ausländischen Geschädigten nur diejenigen von einer Anrechnung betroffen, die eine laufende monatliche Zahlung erhielten, nicht aber diejenigen, denen von ihren Heimatstaaten einmalige Zahlungen gewährt worden seien oder gewährt würden. Ein Gleichheitsverstoß ergebe sich zum anderen aus der Anrechnung nur von Geldleistungen ausländischer Staaten. Damit werde die Gruppe der Betroffenen, die aufgrund der Thalidomidschädigung Zahlungen von ausländischen Staaten erhalte, schlechter gestellt als die Gruppe der übrigen Leistungsberechtigten. Die mit der Regelung einhergehenden Differenzierungen seien nicht durch Sachgründe gerechtfertigt, die im Hinblick auf Ziel und Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen seien. 41

c) Einer verfassungskonformen Auslegung sei § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG nicht zugänglich. Die einzig in Betracht kommende Auslegung dahingehend, dass die Vorschrift nur solche Zahlungen ausländischer Staaten erfasse, die einen schadensersatzrechtlichen Kern oder Ursprung aufwiesen, verbiete sich angesichts des klar und unmissverständlich zum Ausdruck gebrachten gesetzgeberischen Willens. 42

### III.

Zu dem Vorlagebeschluss haben die Beteiligten des Ausgangsverfahrens, der Bund Contergangeschädigter und Grünenthalopfer e.V., der Contergannetzwerk Deutschland e.V. und die Grünenthal-Stiftung zur Unterstützung von Thalidomidbetroffenen Stellung genommen. 43

Zuvor war an diejenigen, denen die Gelegenheit zur Stellungnahme eröffnet worden war, mit Ausnahme der Grünenthal-Stiftung zur Unterstützung von Thalidomidbetroffenen, ein umfassender Fragenkatalog versandt worden, unter anderem zur Anzahl der leistungsberechtigten Personen im In- und Ausland, zu Art, Umfang und Entwicklung der seit Inkrafttreten des Stiftungsgesetzes gewährten Leistungen, zur Handhabung der Anrechnungsvorschrift des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG und zu allgemeinen Sozialleistungen und sonstigen Vergünstigungen für thalidomidgeschädigte Menschen. Die Grünenthal-Stiftung zur Unterstützung von Thalidomidbetroffenen war gebeten worden, zu Art, Umfang und Hintergrund der von ihr an Betroffene erbrachten Sach- und Geldleistungen Stellung zu nehmen. 44

Im Ergebnis hält die Conterganstiftung die vorgelegte Regelung für verfassungskonform. Die übrigen Stellungnahmen mit Ausnahme derjenigen der Grünenthal-Stiftung zur Unterstützung von Thalidomidbetroffenen, die sich zur Verfassungskonformität nicht äußert, halten die Regelung für verfassungswidrig. 45

1. Der Kläger des Ausgangsverfahrens ist der Auffassung, die Ermittlung der konkreten Lebens- und Versorgungsbedingungen ausländischer Betroffener durch den Gesetzgeber sei defizitär. Dass tatsächlich eine staatliche Doppelleistung bestehe, sei speziell mit Blick auf die in Irland bestehende Versorgungs- und Lebenssituation nicht nachgewiesen. Irische und deutsche Sozialleistungen seien nicht vergleichbar, weil die Leistungssysteme anders strukturiert seien. Viele der contergangeschädigten Iren erhielten vom irischen Staat keine weiteren Leistungen für Menschen mit Behinderungen. Die Erkenntnisse der Vergleichsstudie seien unsubstantiiert. Letztlich habe der Gesetzgeber ohne nähere Kenntnis der Versorgungssituation Contergangeschädigter im Ausland schwerwiegend in deren Rechte eingegriffen. Auch sei es unzumutbar, wenn der Gesetzgeber mit der Anrechnung der bis dahin anrechnungsfreien ausländischen Leistungen die ausweislich des 3. Änderungsgesetzes für notwendig gehaltene Rentenerhöhung weitgehend wieder zunichtemache. 46

2. Der Bund Contergangeschädigter und Grünenthalopfer ist der Auffassung, § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG verstoße gegen Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG. Eine Besserstellung der ausländischen Berechtigten könne schon deswegen nicht vorliegen, weil es sich bei der Conterganrente um eine Entschädigungsleistung und nicht um eine Sozialleistung handele. Auch fehle es an einer tragfähigen Tatsachengrundlage für die Annahme einer Besserstellung, weil die Vergleichsstudie keinen Gesamtvergleich der Leistungen angestellt habe. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG folge daraus, dass die ausländischen Leistungsberechtigten von der Anrechnung betroffen seien, während die deutschen Leistungsberechtigten die Leistungen nach dem Conterganstiftungsgesetz in ungeschmälerter Höhe beziehen könnten, ohne dass Leistungen Dritter, wie etwa sonstige Sozialleistungen des deutschen Staates oder in der Vergangenheit erbrachte Einzelleistungen anderer Staaten, angerechnet würden. Dies führe dazu, dass Personen mit gleich bewerteten Schädigungsfolgen in Abhängigkeit von ihrer Gruppenzugehörigkeit Leistungen nach dem Conterganstiftungsgesetz in unterschiedlicher Höhe erhielten. 47

3. Das Contergannetzwerk Deutschland macht sich die Rechtsauffassung des Vorlagebeschlusses zu eigen. 48

4. Nach Auffassung der Conterganstiftung liegt kein Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG vor. Der Anspruch auf die erhöhte Conterganrente unterfalle schon nicht dem Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts. Das Bundesverfassungsgericht habe zwar entschieden, dass die in einen gesetzlichen Anspruch gegen den Staat umgeformten privatrechtlichen Ansprüche der Berechtigten aus dem Vergleichsvertrag von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt seien. Der Eigentumsschutz reiche aber nur so weit, wie der Gesetzgeber zum Werterhalt dieser Ansprüche verpflichtet sei. Da der deutsche Staat mit der Stiftungslösung keine schadensersatzrechtliche Verantwortung übernommen habe, seien abseits der 49

Vergleichsregelung eventuell bestehende Haftungsansprüche der thalidomidgeschädigten Personen nicht in öffentlich-rechtliche Ansprüche umgewandelt worden. Unter den Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG falle daher nicht der Substanzerhalt eines der Höhe nach unbegrenzten Schadensersatzanspruchs, sondern lediglich der Substanzerhalt der auf 100 Millionen DM begrenzten Ansprüche der thalidomidgeschädigten Personen aus dem Vergleich. § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG stelle daher schon keinen Eigentumseingriff dar, jedenfalls sei ein solcher gerechtfertigt. Insbesondere sei die Anrechnungsregelung zur Vermeidung von Doppelleistungen geeignet. Dem Gesetzgeber gehe es nicht darum, eine aufgrund einer „Gesamtbetrachtung“ festgestellte Besserstellung der ausländischen Leistungsberechtigten zu beseitigen, sondern eine Besserstellung bei der Conterganrente und bei der Kapitalentschädigung gerade durch staatliche Doppelleistungen zu vermeiden. Soweit das Bundesverwaltungsgericht in der Conterganrente einerseits und den Zahlungen ausländischer Staaten andererseits eine die Geeignetheit ausschließende unterschiedliche Zweckbestimmung erblicke, verkenne es, dass die in die Stiftungslösung überführten Ansprüche aus dem Conterganstiftungsgesetz gerade keine Schadensersatzansprüche seien. Der Gesetzgeber habe nicht die Verantwortung für die Schadensfälle übernommen, sondern die Leistungen aus sozialstaatlichen Erwägungen gewährt und aufgestockt. Die Anrechnungsvorschrift verstoße auch nicht gegen den Gleichheitssatz. Es liege schon keine Ungleichbehandlung vor; denn § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG gelte für alle Empfänger von Leistungen nach dem Conterganstiftungsgesetz. Dass die Rechtsfolgen der Anrechnungsregelung sich nicht auf alle Normunterworfenen gleich auswirkten, führe nicht zu einer wesentlichen Ungleichheit der Normunterworfenen. Selbst wenn man eine Ungleichbehandlung bejahe, sei die Differenzierung verfassungsrechtlich gerechtfertigt, weil ein Verstoß gegen das insoweit allein maßstäbliche Willkürverbot nicht ersichtlich sei. Der Gesetzgeber sei mit Blick auf Praktikabilitäts Erwägungen auch nicht zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Leistungssysteme der sozialen Fürsorge in Deutschland und im Ausland verpflichtet gewesen. Eine verlässliche Ermittlung und Bewertung dieser Umstände sei nicht zu leisten.

5. Die Grünenthal-Stiftung zur Unterstützung von Thalidomidbetroffenen führt aus, sie fördere Maßnahmen anerkannter Geschädigter in den Bereichen Autonomie der Lebensführung, Mobilität, Kommunikation und medizinische Versorgung. Nach Durchführung einer bewilligten Maßnahme leiste sie den hierfür in Rechnung gestellten Betrag direkt an den Leistungserbringer. Zahlungen an Betroffene erfolgten nicht.

50

## **B.**

Die Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts ist zulässig.

51

## I.

Nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG hat ein Gericht das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn es ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält. Gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG muss das vorlegende Gericht darlegen, inwiefern seine Entscheidung von der Gültigkeit der Rechtsvorschrift abhängt und mit welcher übergeordneten Rechtsnorm die Vorschrift unvereinbar ist. 52

1. Die Begründung muss mit hinreichender Deutlichkeit erkennen lassen, dass und weshalb das vorlegende Gericht im Falle der Gültigkeit der für verfassungswidrig gehaltenen Rechtsvorschrift zu einem anderen Ergebnis käme als im Falle ihrer Ungültigkeit (vgl. BVerfGE 153, 310 <333 Rn. 55> m.w.N.; 161, 163 <245 Rn. 216>; stRspr). Für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage ist grundsätzlich die Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts maßgebend, sofern diese nicht offensichtlich unhaltbar ist (vgl. BVerfGE 138, 1 <15 Rn. 41> m.w.N.; 161, 163 <245 Rn. 216>). 53

2. Das vorlegende Gericht muss von der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm überzeugt sein und die für seine Überzeugung maßgeblichen Erwägungen nachvollziehbar darlegen (vgl. BVerfGE 138, 1 <13 f. Rn. 37> m.w.N.). Der Vorlagebeschluss muss hierzu den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab angeben und sich mit der Rechtslage auseinandersetzen, insbesondere auch mit der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 138, 1 <15 f. Rn. 42> m.w.N.). 54

3. Zudem muss das vorlegende Gericht die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung erörtern (vgl. BVerfGE 85, 329 <333 f.>; 86, 71 <77>; 124, 251 <262>) und vertretbar begründen, dass es diese nicht für möglich hält (vgl. BVerfGE 121, 108 <117> m.w.N.). 55

## II.

Diesen Anforderungen genügt der Vorlagebeschluss. 56

1. Das vorlegende Gericht legt die Entscheidungserheblichkeit der vorgelegten Rechtsfrage hinreichend dar. Es hat ausreichend begründet, dass sich der Kläger trotz seiner ausländischen Staatsangehörigkeit und seines Wohnsitzes im Ausland auf das Eigentumsgrundrecht berufen kann, das eine Beschränkung auf Deutsche nicht kennt. Auch hat es dargelegt, dass die vom Kläger empfangenen Leistungen des irischen Staates „wegen der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate von Anderen, insbesondere von ausländischen Staaten“ geleistete Zahlungen darstellen, die im Falle der Gültigkeit des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG zwingend auf die Conterganrente anzurechnen sind, während eine Anrechnung bei Ungültigkeit der Norm ausscheidet. Auf die Frage, ob die vom Vorlagegericht vertretene tatbestandliche Beschränkung des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG 57

auf Zahlungen ausländischer Staaten der Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage zugrunde zu legen ist, kommt es nicht an, weil die an den Kläger vom irischen Staat geleistete Zahlung auch bei Zugrundelegung dieser Rechtsauffassung dem Anwendungsbereich der Vorschrift unterfällt.

2. Das Vorlagegericht hat auch seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG hinreichend dargelegt. Zwar hat es den Zweck des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG unrichtig erfasst, wenn es davon ausgeht, die Norm bezwecke eine Gleichstellung der Geschädigten hinsichtlich der allgemeinen sozialen Absicherung und nicht nur hinsichtlich der wegen der Thalidomidschädigung erhaltenen Zahlungen (vgl. hierzu Rn. 119 f.). Hieraus folgt indes kein Darlegungsmangel, weil das Gericht die Geeignetheit der Anrechnungsvorschrift mit Blick auf die ihr von ihm beigelegte Zwecksetzung zwar abgelehnt, sie aber hilfsweise in die Prüfung der Angemessenheit eingestellt hat. Unschädlich ist auch, dass das Vorlagegericht der Forderung nach einer Gesamtbetrachtung im Rahmen der Geeignetheit Sachaufklärungspflichten zugrunde legt, die das Grundgesetz dem Gesetzgeber nicht auferlegt (Rn. 109 ff.). So hat der Senat – worauf das Vorlagegericht selbst hinweist – in seiner jüngeren Rechtsprechung festgestellt, dass eine selbständige, von den Anforderungen an die materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes unabhängige Sachaufklärungspflicht aus dem Grundgesetz generell nicht folgt (vgl. BVerfGE 143, 246 <343 Rn. 273>; 146, 71 <113 Rn. 127>; 157, 30 <161 Rn. 240>). Ein Darlegungsmangel folgt hieraus indes nicht, weil das Vorlagegericht die Geeignetheit der Anrechnungsvorschrift seinen Hilferwägungen zugrunde legt.

58

3. Das vorliegende Gericht hat auch die Unmöglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG vertretbar begründet. Ausgehend von der Rechtsauffassung der Vorlage, wonach § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG wegen der verschiedenen Zwecksetzungen der deutschen Conterganrente und der ausländischen Leistungen zur Vermeidung von Doppelleistungen nicht geeignet sei, legt die Vorlage ausreichend dar, dass eine verfassungskonforme Auslegung dahingehend, dass § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG nur Zahlungen mit einem haftungsrechtlichen Hintergrund erfasse, dem eindeutigen gesetzgeberischen Willen widerspräche, alle Leistungen ausländischer Staaten zu erfassen.

59

### III.

Es besteht kein Vorrang des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV, der der Zulässigkeit der konkreten Normenkontrolle entgegensteht (vgl. dazu BVerfGE 116, 203 <214>; 160, 1 <16 Rn. 44>). Sind sowohl die verfassungsrechtliche als auch die unionsrechtliche Rechtslage umstritten, besteht zwischen beiden Zwischenverfahren keine feste Rangfolge. Das Vorlagegericht entscheidet vielmehr nach eigenem Ermessen

60

über das weitere Vorgehen (vgl. BVerfGE 116, 202 <214 f.>; 129, 186 <203>; 160, 1 <16 Rn. 44 f.>).

Unabhängig davon ist eine klärungsbedürftige Frage des Unionsrechts vorliegend auch nicht ersichtlich. Die allein in Betracht kommenden unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote der Art. 18 Abs. 1 AEUV und Art. 21 Abs. 2 GRCh sind nicht anwendbar.

61

Der Anwendung von Art. 18 Abs. 1 AEUV steht – wie vom Bundesverwaltungsgericht zutreffend ausgeführt (Rn. 33 f.) – entgegen, dass das Conterganstiftungsrecht nicht in den Anwendungsbereich der Verträge fällt. Weder liegt eine unionsrechtliche Regelung vor, noch erfasst eine der im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankerten Grundfreiheiten den Sachverhalt. Nach Art. 18 Abs. 1 AEUV ist unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Das unionsrechtliche Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ist nicht umfassend angelegt, sondern gilt im Einklang mit dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung lediglich im Anwendungsbereich der Verträge (vgl. BVerfGE 113, 273 <298>). Auch nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs setzt die Anwendung des Art. 18 Abs. 1 AEUV voraus, dass der betroffene Sachverhalt entweder unionsrechtlich geregelt ist oder einen konkreten Bezug zur Wahrnehmung einer der im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankerten Grundfreiheiten aufweist (vgl. EuGH, Urteil vom 18. Juli 2017, C-566/15, Erzberger, EU:C:2017:562, Rn. 25; vom 11. Juni 2020, TÜV Rheinland LGA Products und Allianz IARD, C-581/18, EU:C:2020:453, Rn. 36 und 45 ff.). Für eine Anwendung des Verbotes der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in Fallgestaltungen, in denen von Kompetenzen der Europäischen Union nicht durch Sekundärrecht Gebrauch gemacht worden ist (vgl. von Bogdandy, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 18 AEUV Rn. 34 <September 2010>), gibt es keinen Raum. Anlass zur Anwendung dieses Verbotes besteht nicht, soweit die Europäische Union von den ihr zugewiesenen Kompetenzen keinen Gebrauch gemacht hat und die Verwirklichung eines unionsrechtlich gewährten Rechts oder Grundsatzes nicht betroffen ist.

62

Nach den überzeugenden Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts (Rn. 35) ist auch der Anwendungsbereich von Art. 21 Abs. 2 GRCh nicht eröffnet. Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh gilt die Charta ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Wenn die unionsrechtlichen Vorschriften in dem betreffenden Sachbereich keine Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den verfahrensgegenständlichen Sachverhalt schaffen, sind die Grundrechte der Union im Verhältnis zu einer nationalen Regelung unanwendbar (vgl. EuGH, Beschluss vom 7. September 2017, Demarchi Gino, C-177/17 und C-178/17, EU:C:2017:656, Rn. 21). So verhält es sich hier.

63

## C.

§ 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG ist nicht verfassungswidrig. Er ist in dem ihm zukommenden Regelungsinhalt (I) mit dem Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) der von der Anrechnung betroffenen Bezieherinnen und Bezieher von Conterganrenten (II) und mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) (III) vereinbar. 64

## I.

Der Anwendungsbereich des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG ist nicht auf Zahlungen ausländischer Staaten beschränkt. 65

1. Das Bundesverfassungsgericht ist an die Auslegung der vorgelegten fachgerichtlichen Norm durch das vorliegende Gericht nicht gebunden. Es hat vielmehr den Regelungsinhalt der zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung gestellten Bestimmung selbständig zu ermitteln (vgl. BVerfGE 98, 145 <154> m.w.N.; 110, 412 <438>; stRspr). 66

2. Der Anwendungsbereich des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG ist nicht auf Zahlungen ausländischer Staaten beschränkt. Für eine solche enge Auslegung, die im Wortlaut nicht angelegt ist (a), sprechen weder die amtliche Überschrift (b) noch die Gesetzesmaterialien (c) oder der systematische Kontext (d) oder der Sinn und Zweck der Norm (e). 67

a) Der Wortlaut legt eine tatbestandliche Beschränkung auf Zahlungen ausländischer Staaten nicht nur nicht nahe, sondern spricht deutlich dagegen, weil Zahlungen „Anderer“ ohne Einschränkung der Anrechnung unterworfen werden. Dieser Befund wird dadurch verstärkt, dass Zahlungen ausländischer Staaten als Beispiel („insbesondere“) genannt werden; dies zeigt, dass es weitere, namentlich nicht benannte Fälle von Zahlungen Anderer geben soll, die von § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG erfasst sind. 68

b) Auch aus der vom 3. Änderungsgesetz bei seinem Inkrafttreten im Jahr 2013 vorgefundenen amtlichen Überschrift des § 15 ContStifG („Sonderregelung für Auslandsfälle“) lässt sich eine Beschränkung auf ausländische Zahlungen nicht herleiten. Die Entwurfsbegründung zum 3. Änderungsgesetz (vgl. BTDrucks 17/12678) enthält keine Hinweise darauf, dass die Beibehaltung der seit Inkrafttreten des Conterganstiftungsgesetzes im Jahr 2005 geltenden Überschrift bei Einführung von § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG durch das 3. Änderungsgesetz auf einem bewussten gesetzgeberischen Entschluss beruhte, der für die Auslegung der Vorschrift leitend sein könnte. Vielmehr spricht die mit dem 4. Änderungsgesetz im Jahr 2017 geänderte amtliche Überschrift von § 15 ContStifG („Verzicht, Anrechnung von Zahlungen Dritter“) gegen eine tatbestandliche Beschränkung auf Zahlungen ausländischer Staaten, weil der Gesetzgeber ausdrücklich darauf hinwies, er wolle mit der geänderten Überschrift „klarstellen“, dass § 15 ContStifG „nicht nur Fälle mit Auslandsbezug regelt“ (vgl. BTDrucks 18/10378, S. 16). Dass sich dieses Klarstellungsbedürfnis nicht auf § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG bezog, sondern 69

(nur) auf § 15 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 ContStifG, ist fernliegend, weil der Gesetzgeber bei Verabschiedung des 4. Änderungsgesetzes bereits auf eine insgesamt über vierzigjährige Rechtsanwendungspraxis letztgenannter Normen und ihrer im Jahr 1972 in Kraft getretenen Vorgängervorschriften § 18 Abs. 1 und 2 StHG zurückblickte. Es drängt sich vielmehr der Schluss auf, dass das gesetzgeberische Klarstellungsbedürfnis durch den erst vier Jahre zuvor eingeführten § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG ausgelöst worden war und der Gesetzgeber einer Verengung der Anrechnungsvorschrift auf Fälle mit Auslandsbezug entgegentreten wollte.

c) Auch der Umstand, dass die Entwurfsbegründung zum 3. Änderungsgesetz nur die Besserstellung ausländischer Betroffener durch die „staatlichen Doppelleistungen“ als Problem benennt (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 5), legt eine entsprechende Beschränkung des Anwendungsbereichs von § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG nicht nahe. Ausweislich des der Vergleichsstudie zugrundeliegenden Fragebogens der Conterganstiftung (vgl. Vergleichsstudie, S. 2) wurde das Problemfeld von Doppelleistungen im Vorfeld der Gesetzgebung nicht als auf staatliche Leistungen beschränkt angesehen, sondern umfasste auch Leistungen der Verursacher sowie Leistungen Dritter. Nachdem die Vergleichsstudie aber ergeben hatte, dass ausschließlich relevante Leistungen von Staaten feststellbar waren (Rn. 22), kann aufgrund dieser Vorgeschichte allein aus der Fokussierung der Entwurfsbegründung auf diese Fälle keine tatbestandliche Beschränkung des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG hergeleitet werden.

70

d) Eine Beschränkung auf Leistungen ausländischer Staaten ergibt sich auch nicht aus dem systematischen Kontext der Norm.

71

Aus einem vom vorlegenden Gericht angenommenen Grundsatz der ungeschmälernten Leistungsgewährung lässt sich eine tatbestandliche Beschränkung des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG gerade auf Leistungen ausländischer Staaten schon deshalb nicht überzeugend herleiten, weil die Conterganrente nicht nur bei der Anrechnung von Leistungen Dritter, sondern auch bei der Anrechnung von Leistungen ausländischer Staaten geschmälert wird. Darüber hinaus kann ein allgemeiner, die Auslegung des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG bestimmender Grundsatz der ungeschmälernten Leistungsgewährung aus § 18 Abs. 2 ContStifG nicht herausgelesen werden. § 18 Abs. 2 ContStifG regelt die Konkurrenz von allgemeinen sozial- und unterhaltsrechtlichen Ansprüchen einerseits und solchen aus dem Sonderrecht des Conterganstiftungsgesetzes andererseits. Insoweit gilt, dass Leistungen nach diesem Gesetz nicht an die Stelle der in anderen Gesetzen vorgesehenen Leistungen treten, sondern diese ergänzen (vgl. zu § 2 StHG: BTDrucks VI/926, S. 7). Diese Wertung ist indes nicht auf § 15 Abs. 2 ContStifG übertragbar, der nicht das Verhältnis der Leistungen nach dem Conterganstiftungsgesetz zu allgemeinen Leistungsansprüchen regelt, sondern zu anderen spezifisch „wegen der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate“ gewährten Leistungen. § 18 ContStifG und

72

§ 15 Abs. 2 ContStifG folgen unterschiedlichen Rationalitäten: Während § 18 ContStifG die Aufstockung der als unzureichend empfundenen allgemeinen Sozialleistungen sicherstellen will, soll § 15 Abs. 2 ContStifG die Leistungen nach diesem Gesetz auf den zur Aufstockung notwendigen Umfang begrenzen. In dieser Konstellation belegt die in § 15 Abs. 2 Satz 1 ContStifG – anknüpfend an die Vorgängervorschrift des § 18 Abs. 2 StHG – geregelte Anrechnung von Zahlungen, die wegen der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate bereits von anderen möglicherweise Verantwortlichen geleistet worden sind, dass beim Zusammentreffen von spezifisch wegen der Thalidomidschädigung gewährten Leistungen ein Grundsatz der ungeschmälernten Leistungsgewährung nicht gilt. An diese gesetzgeberische Grundkonzeption knüpft § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG an, der „zusätzlich zu der bisherigen Regelung“ eine Anrechenbarkeit von Leistungen vorsieht, die wegen der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate von Anderen geleistet werden (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 5).

e) Schließlich spricht auch der Sinn und Zweck der Norm gegen eine Beschränkung auf ausländische staatliche Leistungen. Denn die Ziele des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG, Doppelleistungen zu vermeiden, eine Besserstellung einzelner Geschädigter zu verhindern, die Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft zu erhalten und Einsparungen für die öffentlichen Haushalte zu erzielen (vgl. hierzu ausführlich Rn. 116 ff.), werden gerade durch eine umfassende, nicht auf staatliche Zahlungen beschränkte Anrechnung der wegen der Thalidomidschädigung geleisteten Zahlungen gefördert.

73

## II.

Die Conterganrente unterfällt in ihrem nach dem 3. und 4. Änderungsgesetz geltenden Bestand dem Eigentumsschutz des Art. 14 Abs. 1 GG (1). § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG führt nicht zu einer Enteignung (2), greift aber als Inhalts- und Schrankenbestimmung in die Eigentumsrechte der Conterganrentenbezieher ein (3). Der Eingriff ist gerechtfertigt (4).

74

1. Die Conterganrente unterfällt dem Eigentumsschutz des Art. 14 Abs. 1 GG. Ausgehend von den verfassungsrechtlichen Maßstäben (a) unterfällt der Anspruch auf die Conterganrente in seinem nach dem 3. und 4. Änderungsgesetz geltenden Bestand dem Eigentumsschutz (b). Dieser umfasst auch den Schutz vor einer Anrechnung nach § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG (c).

75

a) aa) Das Eigentum ist ein elementares Grundrecht und sein Schutz von besonderer Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat (vgl. BVerfGE 14, 263 <277>; 134, 242 <290 Rn. 167>; 143, 246 <323 Rn. 216>; 149, 86 <112 Rn. 70>). Der Eigentumsgarantie kommt im Gefüge der Grundrechte insbesondere die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern. Das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentum ist durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet

76

(vgl. BVerfGE 100, 226 <241>; 102, 1 <15>; 143, 246 <323 Rn. 216>; 149, 86 <112 Rn. 70>; stRspr). Es soll als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein (vgl. BVerfGE 100, 226 <241>; 149, 86 <112 Rn. 70>).

Art. 14 Abs. 1 GG schützt dabei nicht nur das zivilrechtliche Sacheigentum, sondern alle vermögenswerten Rechte, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass dieser die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf (vgl. BVerfGE 112, 93 <107>; 123, 186 <258>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 24. November 2022 - 2 BvR 1424/15 -, Rn. 107).

77

bb) Öffentlich-rechtliche Positionen sind eigentumsrechtlich geschützt, wenn sie eine Rechtsstellung begründen, die der des Eigentums entspricht und die so stark ist, dass ihre ersatzlose Entziehung dem rechtsstaatlichen Gehalt des Grundgesetzes widersprechen würde (vgl. BVerfGE 40, 65 <83>; 143, 246 <328 f. Rn. 231>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 24. November 2022 - 2 BvR 1424/15 -, Rn. 115). Hierfür ist neben der Privatnützigkeit der Rechtsposition und einer zumindest eingeschränkten Verfügungsbefugnis des Inhabers insbesondere von Bedeutung, inwieweit eine derartige Rechtsstellung sich als Äquivalent eigener Leistung erweist (vgl. BVerfGE 14, 288 <294>; 72, 175 <193>; 143, 246 <329 Rn. 231>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 24. November 2022 - 2 BvR 1424/15 -, Rn. 116). Dieser Zusammenhang mit der eigenen Leistung ist bei öffentlich-rechtlich begründeten Rechtspositionen als besonderer Schutzgrund anerkannt (vgl. BVerfGE 69, 272 <301>; 100, 1 <33>; 149, 86 <113 Rn. 72>). Je höher der einem öffentlich-rechtlichen Anspruch zugrundeliegende Anteil eigener Leistung ist, desto stärker tritt der verfassungsrechtlich wesentliche personale Bezug und mit ihm ein tragender Grund des Eigentumsschutzes hervor (vgl. BVerfGE 53, 257 <292>; 76, 220 <237>; 100, 1 <37 f.>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 24. November 2022 - 2 BvR 1424/15 -, Rn. 116).

78

cc) Sozialrechtliche Ansprüche genießen nur dann grundrechtlichen Eigentumsschutz, wenn es sich um vermögenswerte Rechtspositionen handelt, die dem Rechtsträger nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts privatnützig zugeordnet sind, auf nicht unerheblichen Eigenleistungen beruhen und seiner Existenzsicherung dienen (vgl. BVerfGE 69, 272 <300>; 92, 365 <405>; 100, 1 <32 f.>; 128, 90 <101>). Die aus diesen Kriterien folgenden Anforderungen dürfen jedoch nicht überspannt werden. Der Annahme einer nicht unerheblichen Eigenleistung steht es nicht entgegen, wenn die Rechtsposition auch oder überwiegend auf staatlicher Gewährung beruht; dies schließt den Eigentumsschutz ebensowenig von vornherein aus wie bei Sachgütern, die mit Hilfe von Subventionen oder Steuererleichterungen erworben wurden (vgl. BVerfGE 69, 272 <301>). Auch Beiträge, die dem Sozialversicherungsträger von Dritten zu Gunsten des Leistungsberechtigten zugeflossen sind, sind den eigentumsrelevanten Eigenleistungen des

79

Leistungsberechtigten in aller Regel zuzurechnen (vgl. BVerfGE 69, 272 <302>). Der Umfang der Eigenleistung ist vor allem für die weitere Frage wesentlich, inwieweit der Gesetzgeber Inhalt und Schranken einer unter die Eigentumsgarantie fallenden Position regeln kann (vgl. BVerfGE 58, 81 <112>; 69, 272 <301>). Ansprüche auf Sozialleistungen, die ausschließlich darauf beruhen, dass der Staat sie in Erfüllung seiner Fürsorgepflicht durch Gesetz eingeräumt hat, unterfallen nicht dem Schutz des Art. 14 GG (vgl. BVerfGE 53, 257 <292>; 69, 272 <301 f.>). Ein sozialrechtlicher Anspruch kann nicht je nach dem Zeitpunkt, in dem er fällig wird, unterschiedlicher Beurteilung hinsichtlich der Frage unterliegen, ob er auf nicht unerheblichen Eigenleistungen beruht; vielmehr ist eine Gesamtbetrachtung erforderlich (vgl. BVerfGE 69, 272 <302>). Hinsichtlich der Bestimmung zur Existenzsicherung kommt es nicht darauf an, ob ein Grundrechtsträger nach seinem Vermögensstand individuell mehr oder weniger auf den Bezug der sozialrechtlichen Leistung angewiesen ist. Es geht vielmehr um die objektive Feststellung, ob eine öffentlich-rechtliche Leistung ihrer Zielsetzung nach der Existenzsicherung der Berechtigten zu dienen bestimmt ist. Nicht das Bedürfnis des Einzelnen, sondern der Umstand ist entscheidend, dass eine Position der großen Mehrzahl der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger zur existentiellen Sicherung dient (vgl. BVerfGE 53, 257 <290>; 69, 272 <304>; BVerfGK 14, 287 <290 f.>).

dd) Die konkrete Reichweite des Schutzes durch die Eigentumsgarantie ergibt sich erst aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Sache des Gesetzgebers ist (BVerfGE 143, 246 <324 Rn. 218>). Wird durch dieselbe Maßnahme des Gesetzgebers eine von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtsposition einerseits erweitert, andererseits eingeschränkt (gemischte Umgestaltung), bestimmt sich die Reichweite des Eigentumsschutzes nach dem Verhältnis von Zuteilungs- und Entziehungsakt (vgl. für die Ersetzung privatrechtlicher Ansprüche durch öffentlich-rechtliche Ansprüche nach dem StHG: BVerfGE 42, 263 <300>). Maßgeblich ist, ob der Zuteilungsakt eine von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte erweiterte Rechtsposition schafft, in die der Entziehungsakt eingreift, oder ob eine einheitliche Inhalts- und Schrankenbestimmung getroffen wird, nach der die Zuteilung von vornherein im Umfang des Entziehungsakts begrenzt wird. Das Verhältnis von Zuteilungs- und Entziehungsakt ist nicht anhand der Regelungstechnik zu bestimmen (vgl. BVerfGE 49, 382 <393>; 58, 300 <336>), sondern ausgehend von der gesetzgeberischen Gesamtkonzeption (vgl. BVerfGE 42, 263 <299 f.>; 71, 230 <250>). Das folgt aus dem Charakter von Art. 14 GG als normgeprägtem Grundrecht, das dem Gesetzgeber den Auftrag überantwortet, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. Eine gemischte Umgestaltung stellt eine einheitliche Inhalts- und Schrankenbestimmung dar, wenn Entziehungs- und Zuteilungsakt nach der gesetzgeberischen Konzeption untrennbar zusammengehören (vgl. bezogen auf die Ersetzung privatrechtlicher Ansprüche durch öffentlich-rechtliche Ansprüche nach dem StHG: BVerfGE 42, 263 <300>), wenn also jedenfalls einer der beiden Akte mit dem anderen stehen und fallen soll.

80

b) Auf dieser Grundlage unterfällt die Conterganrente nach § 13 ContStifG als sozialrechtliche Position (vgl. BVerfGE 42, 263 <291>) in ihrem gesetzlich gewährten Bestand dem Eigentumsschutz des Art. 14 Abs. 1 GG. Der Anspruch weist die für sozialrechtliche Positionen eigentumskonstituierenden Merkmale auf (aa). Der Eigentumsschutz des Conterganrentenanspruchs ist nicht auf einen verfassungsmäßig gebotenen Mindest- oder Kernbestand beschränkt (bb). Der dem Rentenanspruch zukommende Eigentumsschutz schützt diesen auch vor einer Anrechnung nach § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG (cc).

81

aa) Dass der durch Umformung der verfassungsrechtlich geschützten Vergleichsforderungen entstandene Rentenanspruch nach § 14 Abs. 1 Alt. 2 StHG schon im Hinblick auf seinen Entstehungsgrund von Art. 14 Abs. 1 GG umfasst war, hat das Bundesverfassungsgericht bereits festgestellt (vgl. BVerfGE 42, 263 <303>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 26. Februar 2010 - 1 BvR 1541/09 u.a. -, Rn. 28). Dieser Eigentumsschutz speist sich ergänzend aus dem Umstand, dass der Rentenanspruch zugleich auf der Umformung der etwaigen deliktischen Ansprüche der nicht am Vergleich beteiligten Geschädigten beruht (vgl. § 18 Abs. 1, § 23 Abs. 1 StHG), die ebenfalls den Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG genossen (vgl. zur Umformung deliktischer Ansprüche von Zwangsarbeitern: BVerfGE 112, 93 <107>; zum Conterganstiftungsrecht: BVerwGE 169, 54 <62 Rn. 22>). Mit Blick auf die seither zum Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen entwickelten Maßstäbe hat diese Bewertung auch für den Rentenanspruch nach § 13 Abs. 1 Satz 1 ContStifG Gültigkeit, der insbesondere nach dem 3. Änderungsgesetz ein deutlich höheres Leistungsniveau gewährt. Denn auch dieser Rentenanspruch weist die für sozialrechtliche Positionen eigentumskonstituierenden Merkmale der privatnützigen Zuordnung und der grundsätzlichen Verfügungsbefugnis (1), des Beruhens auf nicht unerheblichen Eigenleistungen (2) und der Bestimmung zur Existenzsicherung (3) auf.

82

(1) Die privatnützige Zuordnung der Conterganrente nach § 13 Abs. 1 Satz 1 ContStifG drückt sich darin aus, dass die Leistungsberechtigten, denen die Rente zum Ausgleich für eine erlittene Schädigung dienen soll, einen gebundenen, konkreten Anspruch auf Leistung der Rente haben, wobei unter bestimmten Voraussetzungen auch ein Anspruch auf Kapitalisierung der Conterganrente besteht (§ 13 Abs. 3 ContStifG). Auch eine grundsätzliche Verfügungsbefugnis der Berechtigten ist gegeben. Zwar stehen die Ansprüche aus § 13 Abs. 1 ContStifG nicht uneingeschränkt zur Disposition der Berechtigten, weil sie nicht übertragen, verpfändet oder gepfändet werden können (§ 13 Abs. 5 Satz 1 ContStifG). Abgesehen von diesen Einschränkungen können die Berechtigten den in dem Auszahlungsbetrag verkörperten Wert aber wirtschaftlich frei für sich nutzen.

83

(2) Der Conterganrentenanspruch beruht auch auf nicht unerheblichen Eigenleistungen der Berechtigten. 84

(a) Eine Eigenleistung der Geschädigten liegt in der wirtschaftlichen Überführung ihrer zivilrechtlichen Ansprüche in die Stiftung und der Einvernahme der zu ihrer Abgeltung geleisteten Zahlung von 100 Millionen DM durch die Stiftung. Denn das Stiftungsgesetz, das den Geschädigten den Anspruch auf die Conterganrente gewährte, führte zum Erlöschen sämtlicher Ansprüche gegen Grünenthal wegen des Schadensfalls (§ 23 StHG) und knüpfte das Inkrafttreten des Gesetzes an die Zahlung der zur Abgeltung der Ansprüche vertraglich vereinbarten 100 Millionen DM durch Grünenthal an die Stiftung (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 29 StHG). Die Abgabe einer Verzichtserklärung vorausgesetzt (§ 18 Abs. 1 StHG), fand eine entsprechende wirtschaftliche Überführung auch von Ansprüchen Geschädigter außerhalb Deutschlands statt. Das Erlöschen der Ansprüche und die staatliche Einvernahme der Vergleichszahlung bewirkten auf Kosten und zu Gunsten der Geschädigten eine gesetzliche Neuordnung (vgl. BVerfGE 42, 263 <299>), nämlich die Entstehung der sozialrechtlichen Position des § 14 StHG, die in verändertem Umfang als eine solche gemäß § 13 ContStifG fortbesteht. 85

Der Qualifikation der überführten Ansprüche als Eigenleistung steht nicht entgegen, dass der Betrag von 100 Millionen DM nicht von den Contergangeschädigten selbst, sondern von Grünenthal aufgebracht worden ist. Beiträge Dritter, die dem Sozialleistungsträger zu Gunsten des Leistungsberechtigten zugeflossen sind, sind den eigentumsrelevanten Eigenleistungen des Leistungsberechtigten zuzurechnen (vgl. BVerfGE 69, 272 <302>). Damit ist die vorliegende Konstellation vergleichbar, weil die Zahlung von Grünenthal wirtschaftlich an die Stelle einer Erfüllung der aus dem Vergleich folgenden Ansprüche und der möglicherweise bestehenden deliktischen Ansprüche nicht vergleichsbeteiligter Geschädigter trat und der Stiftung daher zu Gunsten der Geschädigten zufluss. 86

(b) Die Eigenleistung der Geschädigten ist für den Rentenanspruch nach § 13 Abs. 1 Satz 1 ContStifG auch nicht unerheblich. Insbesondere führt der Umstand, dass sich das Verhältnis zwischen Eigenleistung und staatlicher Gewährung seit Inkrafttreten des Stiftungsgesetzes deutlich verschoben hat, nicht zur Unerheblichkeit der erbrachten Eigenleistung. 87

(aa) Im Lichte der dargestellten Maßstäbe (Rn. 79) war die Eigenleistung für das Entstehen des Conterganrentenanspruchs nach § 14 StHG erheblich, denn bei Inkrafttreten des Stiftungsgesetzes beruhte die Conterganrente ganz überwiegend auf der Eigenleistung der Geschädigten. Das ergibt sich daraus, dass die zur Abgeltung der privatrechtlichen Ansprüche von Grünenthal eingebrachten 100 Millionen DM die materielle Basis für die im Gesetz verbürgten Ansprüche darstellten (vgl. BVerfGE 42, 263 <286>), ohne deren Einbringung das Stiftungsgesetz nicht hätte in Kraft treten können (vgl. 88

§ 29 StHG). Es folgt zum anderen daraus, dass die Leistungen wegen Contergan-Schadensfällen zu zwei Dritteln aus diesen Mitteln finanziert wurden und nur zu einem Drittel aus Steuermitteln (vgl. § 12 StHG).

(bb) Ihre Erheblichkeit hat die Eigenleistung für den als § 13 Abs. 1 Satz 1 ContStifG fortbestehenden Rentenanspruch nicht dadurch verloren, dass sich das Verhältnis zwischen erbrachter Eigenleistung und staatlicher Gewährung seit Inkrafttreten des Stiftungsgesetzes stetig verschoben hat, weil in mehrfacher Hinsicht relevante Veränderungen eingetreten sind. Sie bestehen auf der Eigenleistungsseite, weil die Conterganrenten vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert werden, seit die von Grünenthal ursprünglich zur Verfügung gestellten Mittel im Jahr 1997 aufgebraucht worden sind (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 4; vgl. auch § 4 Abs. 1 Nr. 1 ContStifG). Das gilt trotz der am 15. Juli 2009 eingebrachten weiteren Zuwendung von Grünenthal in Höhe von 50 Millionen Euro (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 3 ContStifG), weil diese Mittel nach § 11 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a ContStifG für die jährlichen Sonderzahlungen zu verwenden sind, was einen Einsatz zur Finanzierung der Conterganrenten ausschließt. Auf der Seite der staatlichen Gewährung ergeben sich die relevanten Veränderungen daraus, dass das Niveau der Conterganrenten zwischen 1972 und 2013 um das 30-fache und damit weit über einen Inflationsausgleich angehoben wurde.

Trotz des veränderten Verhältnisses zwischen Eigenleistung und staatlicher Gewährung beruht auch die hier streitgegenständliche Conterganrente nach § 13 Abs. 1 Satz 1 ContStifG in ihrem nach dem 3. und 4. Änderungsgesetz geltenden Bestand auf einer nicht unerheblichen Eigenleistung der Geschädigten. Nach der erforderlichen zeitpunktunabhängigen Gesamtbetrachtung (Rn. 79) hat die Conterganrente den durch die Einbringung der Ansprüche vermittelten personalen Bezug weder durch ihre zwischenzeitliche Finanzierung aus Steuermitteln noch durch ihre substanzielle Anhebung verloren. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen findet sich kein Grundsatz, dem zufolge ein einmal gegebener, durch Überführung zivilrechtlicher Ansprüche in staatliche Verantwortung entstandener personaler Bezug eines einheitlich zu betrachtenden Eigentumsanspruchs aufgrund hinzutretender staatlicher Leistungen entfallen könnte. Dagegen spricht bereits der vom Bundesverfassungsgericht formulierte Gedanke der übernommenen Verantwortung, wonach der Staat, der die Aufgabe der Hilfeleistung für die Contergangeschädigten übernommen hat, auch in Zukunft darüber zu wachen hat, dass die Leistungen der Stiftung – sei es in Form von Rentenerhöhungen oder in sonstiger Weise – der übernommenen Verantwortung gerecht werden (vgl. BVerfGE 42, 263 <312>). Hieraus ergibt sich, dass die Contergangeschädigten mit der wirtschaftlichen Überführung ihrer zivilrechtlichen Ansprüche in die Stiftung nicht nur den Rentenanspruch in seinem ursprünglichen Umfang erworben haben, sondern auch eine in die Zukunft reichende Verantwortung des Staates, die von den Geschädigten erlittenen Einbußen an Lebenstüchtigkeit auszugleichen. Daher

89

90

beruhen die erhöhten Rentenleistungen, welche Ausdruck dieser Verantwortung sind (vgl. zum 2. Änderungsgesetz BTDrucks 16/12413, S. 11), auch auf dieser Eigenleistung.

(3) Die Conterganrente ist zudem dazu bestimmt, die Existenz der Berechtigten zu sichern. Sie ist für die Berechtigten von solcher Bedeutung, dass ihr Fortfall oder ihre Einschränkung die freiheitssichernde Funktion der Eigentumsgarantie wesentlich berühren würde (vgl. BVerfGE 69, 272 <304>). Wie das Bundesverfassungsgericht bereits festgestellt hat, besitzen die Ansprüche der Contergangeschädigten den Charakter eines Äquivalents für Einbußen an Lebenstüchtigkeit und sind für die Betroffenen für die weitere Lebensgestaltung von hervorragender und unter Umständen existenzieller Bedeutung (vgl. BVerfGE 42, 263 <293>). Angesichts des Umstands, dass der Gesetzgeber mit der Anhebung des Leistungsniveaus auf einen „dringende[n] Handlungsbedarf für die Sicherstellung einer angemessenen und zukunftsorientierten Unterstützung der älter werdenden Betroffenen“ reagieren wollte (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 4), kann für die erhöhte Conterganrente nichts Anderes gelten.

91

bb) Der Eigentumsschutz umfasst die Conterganrente in ihrem gesetzlich gewährten Bestand. Ein verfassungsrechtlicher Grundsatz, aus dem eine Beschränkung des Eigentumsschutzes auf einen Mindest- oder Kernbestand der Conterganrentenansprüche folgen würde, besteht nicht. Dabei kann offenbleiben, ob das Bundesverfassungsgericht in seiner Feststellung im Urteil vom 8. Juli 1976, der ursprüngliche Anspruch aus dem Vergleichsvertrag sei „in seinem Kernbestand, wenn auch nicht unbedingt in all seinen Einzelheiten und Modalitäten“ der Eigentumsgarantie unterworfen (vgl. BVerfGE 42, 263 <293>), einen solchen Grundsatz formuliert hat. Jedenfalls erfolgte die Feststellung in einer Zeit, in der der Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen verfassungsrechtlich noch nicht anerkannt war. Aus den zwischenzeitlich für den Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen geltenden Maßstäben (vgl. BVerfGE 53, 257; 69, 272 ff.) ergibt sich keine solche Schutzbereichsbegrenzung.

92

cc) Der dem Rentenanspruch zukommende Eigentumsschutz schützt diesen auch vor einer Anrechnung nach § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG. Der Umstand, dass die substanzielle Erhöhung des Rentenanspruchs und die Einführung der Anrechnungsvorschrift im 3. Änderungsgesetz zusammenfielen, gebietet keine andere Bewertung.

93

Die Erhöhung des in § 13 Abs. 1 Satz 1 ContStifG verbürgten Rentenanspruchs und die gleichzeitig verabschiedete Anrechnung nach § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG stellen im Lichte des oben dargestellten Maßstabs zum Schutzbereich bei gemischten Umgestaltungen (Rn. 80) keine einheitliche Inhalts- und Schrankenbestimmung dar. Denn die Aufstockung des Rentenanspruchs und die Anrechnungsvorschrift bedingen einander nicht in einer solchen Weise, dass die vom Gesetzgeber verfolgte Gesamtlösung schon rechtstechnisch mit beiden Tatbeständen stehen und fallen würde. Es sind auch keine Anhaltspunkte dafür

94

erkennbar, dass beide Maßnahmen mit Blick auf die vom Gesetzgeber verfolgte Gesamtlösung sachlich untrennbar wären. Hierfür spricht zunächst, dass § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG den Rentenanspruch nicht nur beschränkt auf den aufgestockten Rentenbetrag der Anrechnung unterwirft, sondern in vollem Umfang. Daraus ergibt sich, dass der Gesetzgeber die Anrechnungsvorschrift nicht als auf die Rentenerhöhung bezogene Grenze konzipiert hat, die bereits die Gewährung der Rentenerhöhung auf den nach Anrechnung verbleibenden Saldo beschränken würde. Vielmehr formuliert § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG einen unabhängig von der Erhöhung zu betrachtenden Tatbestand, der aus einer ganz eigenen Rationalität – Verhinderung von Doppelleistungen – zu einer Kürzung des Rentenanspruchs führt.

Auch die Entwurfsbegründung legt eine Untrennbarkeit beider Maßnahmen nicht nahe, wenn sie beide Ziele des Gesetzes – Umsetzung der Handlungsempfehlungen der Heidelberger Studie (Ziff. I.1) und Anrechnung von Zahlungen ausländischer Staaten (Ziff. I.2) – getrennt aufführt und zur Erläuterung und Begründung der einen Maßnahme nicht auf die jeweils andere Maßnahme Bezug nimmt (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 4 ff.). Eine Untrennbarkeit lässt sich auch nicht mit dem Argument begründen, die Finanzierung der Rentenerhöhung sei nach dem Gesamtkonzept untrennbar an die durch die Anrechnungsvorschrift generierten Einsparungen geknüpft. Zwar stellt die Entwurfsbegründung in den Ausführungen zu den Haushaltsausgaben die durch die Rentenerhöhung verursachten Ausgaben und die durch die Anrechnung prognostizierten Einsparungen einander gegenüber. Eine vom Gesetzgeber unter dem Gesichtspunkt der Finanzierung als zwingend angesehene Verknüpfung der Rentenerhöhung mit der Anrechnungsvorschrift lässt sich hieraus indes nicht entnehmen, zumal die Höhe der Einsparungen ausdrücklich als „schwer zu beziffern“ angesehen wurde (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 6). Dafür, dass der Gesetzgeber davon ausging, erst durch die Erhöhung der Conterganrente im Rahmen des 3. Änderungsgesetzes sei ein Leistungsniveau erreicht worden, das eine Kürzung als rechtlich hinnehmbar erscheinen lasse, bietet die Entwurfsbegründung keinen Anhalt.

95

2. § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG führt nicht zu einer Enteignung der von der Anrechnung Betroffenen.

96

a) Eine Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG setzt den Entzug des Eigentums durch Änderung der Eigentumszuordnung und stets auch eine Güterbeschaffung voraus (vgl. BVerfGE 143, 246 <332 Rn. 243> – 13. Atomgesetz-Novelle 2011). Die Enteignung ist auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet (vgl. BVerfGE 134, 242 <289 Rn. 161>; 143, 246 <333 Rn. 245>; stRspr). Unverzichtbares Merkmal der zwingend entschädigungspflichtigen Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG in der Abgrenzung zur grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmenden

97

Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG ist das Kriterium der vollständigen oder teilweisen Entziehung von Eigentumspositionen und der dadurch bewirkte Rechts- und Vermögensverlust (vgl. BVerfGE 83, 201 <211>; 143, 246 <333 Rn. 245>). Die Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG setzt weiterhin zwingend voraus, dass der hoheitliche Zugriff auf das Eigentumsrecht zugleich eine Güterbeschaffung zugunsten der öffentlichen Hand oder des sonst Enteignungsbegünstigten ist (BVerfGE 143, 246 <333 f. Rn. 246>). Mit der Begrenzung der Enteignung auf Fälle der Güterbeschaffung sind auch jene Eigentumsbelastungen aus dem Bereich der entschädigungspflichtigen Enteignung ausgenommen, in denen der Staat konkrete Eigentumspositionen nur entzieht (vgl. BVerfGE 143, 246 <339 Rn. 261>).

b) § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG begründet keine Enteignung. Die Anrechnung führt zwar zu einem Entzug konkreter Rechtspositionen (aa); die Positionen werden aber nicht zum Zweck der Güterbeschaffung auf den Staat oder auf Dritte übertragen (bb).

98

aa) Die in § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG angeordnete Anrechnung führt zu einem teilweisen Entzug von Eigentumspositionen der Rentenberechtigten. Bezüglich der Rechtswirkungen des insbesondere auch im Sozialrecht verbreiteten Rechtsinstituts der Anrechnung wird gemeinhin nach Grundanspruch und Auszahlungsanspruch unterschieden. Während der sozialrechtliche Grundanspruch von einer Anrechnungsregelung unberührt bleibt, wird der Auszahlungsanspruch durch die Anrechnung gekürzt und entfällt in der Höhe des anzurechnenden Betrags (vgl. Kallert, in: Knickrehm/Roßbach/Waltermann, Kommentar zum Sozialrecht, 8. Aufl. 2023, SGB III, § 155 Rn. 4; Köllner, in: Becker/Franke/Molkentin, Sozialgesetzbuch VII, 5. Aufl. 2018, § 52 Rn. 3). Damit wird dem Anspruchsinhaber seine Eigentumsposition in Höhe des jeweils angesetzten Abzugspostens entzogen.

99

bb) Allerdings fehlt es an einem für eine Enteignung unverzichtbaren Güterbeschaffungsvorgang. Die Anrechnung bewirkt nicht den Übergang der eigentumsrechtlich geschützten Forderungen aus § 13 Abs. 1 Satz 1 ContStifG auf den Staat oder auf Dritte, sondern – in Höhe des Abzugspostens – deren Erlöschen. Dieses Erlöschen erfolgt auch nicht etwa durch Konfusion, die dann einträte, wenn die gegen die Conterganstiftung bestehende Forderung auf sie selbst überginge und die Stellungen als Schuldnerin und Gläubigerin der Rentenforderung zusammenfielen (zur Konfusion vgl. Fetzer, in: Münchener Kommentar zum BGB, 9. Aufl. 2022, Vor § 362 Rn. 4). Da die Anrechnung den Auszahlungsanspruch in Höhe des Abzugspostens noch beim ursprünglichen Gläubiger zum Erlöschen bringt, ist für einen die Konfusion auslösenden Forderungsübergang kein Raum. Auch der Umstand, dass die Anrechnungsregelung die Conterganstiftung letztlich finanziell entlastet, gebietet keine andere Betrachtung. Denn es ergibt durchaus einen Unterschied, ob Eigentumspositionen etwa wegen sozialer Unverträglichkeit entzogen werden oder deswegen, weil die öffentliche Hand sie auf sich selbst oder Dritte überleiten will, um sie zur Aufgabenwahrnehmung zu nutzen (vgl.

100

BVerfGE 143, 246 <337 Rn. 256>). Hier ist eine Entziehung der Rechtsposition wegen sozialer Unverträglichkeit gegeben, weil § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG Eigentumspositionen nicht überleitet, sondern lediglich in der Höhe des anzurechnenden Betrags zum Erlöschen bringt, um die mit der Doppelleistung verbundene finanzielle Besserstellung einzelner Geschädigter zu vermeiden (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 5).

3. § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG, der den Rentenauszahlungsanspruch nach § 13 Abs. 1 Satz 1 ContStifG in Höhe des Abzugspostens zum Erlöschen bringt, greift als Inhalts- und Schrankenbestimmung in das durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentum der Bezieherinnen und Bezieher der Conterganrenten ein. Der Eingriff wird auch nicht durch die gleichzeitige Erhöhung der Conterganrente beseitigt. 101

a) Ob und unter welchen Voraussetzungen ein Eingriff in eine durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtsposition durch zugleich mit dem Eingriff gewährte Verbesserungen der Rechtsposition beseitigt werden kann, ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht abschließend geklärt. Ein Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG kann jedenfalls durch eine Regelung kompensiert werden, die die in dem Eingriff liegende nachteilige Veränderung – nicht nur rechnerisch – vollständig beseitigt (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Dezember 2022 - 2 BvL 29/14 -, Rn. 119, 124, 145). 102

b) Eine Beseitigung des Eingriffs durch Kompensation entsprechend den vorgenannten Maßstäben kommt jedenfalls vorliegend nicht in Betracht. Die Frage, ob ein Zuteilungsakt eine Entziehung von Eigentumspositionen kompensiert, stellt sich als Kehrseite der im Rahmen des Schutzbereichs erörterten Frage dar, ob ein Entziehungsakt die Zuteilung einer Eigentumsposition begrenzt (vgl. dazu Rn. 93 ff.). Daher kommt eine Kompensation nur dann in Betracht, wenn der Entziehungs- und der Zuteilungsakt nach der gesetzgeberischen Konzeption untrennbar zusammengehören. Da aber die Erhöhung des Conterganrentenanspruchs ein von der Anrechnungsvorschrift getrennt zu betrachtender Zuteilungsakt ist (Rn. 93 ff.), kann die positive Wirkung der Rentenerhöhung nicht in Ansatz gebracht werden, um die Eingriffsfolgen der auf der erhöhten Rente aufsetzenden Anrechnungsvorschrift zu kompensieren. 103

4. § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen (a) an eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Norm erweist sich nicht wegen Verstoßes gegen formelle Anforderungen an die Gesetzgebung als verfassungswidrig (b). Die Gestaltung von Inhalt und Schranken ist verhältnismäßig (c). 104

a) Der Gesetzgeber, der Inhalt und Schranken der als Eigentum grundrechtlich geschützten Rechtspositionen bestimmt, hat dabei sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG als auch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 2 GG Rechnung zu tragen. Das Wohl 105

der Allgemeinheit, an dem sich der Gesetzgeber hierbei zu orientieren hat, ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die Beschränkung der Eigentümerbefugnisse (vgl. BVerfGE 50, 290 <340 f.>; 100, 226 <241>; 143, 246 <341 Rn. 268>). Der Gesetzgeber hat die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen (vgl. BVerfGE 100, 226 <240>) und sich dabei im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen zu halten. Insbesondere muss jede Inhalts- und Schrankenbestimmung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten (vgl. BVerfGE 75, 78 <97 f.>; 110, 1 <28>; 126, 331 <360>; 143, 246 <341 Rn. 268>).

Die Grenzen der Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers sind indessen nicht für alle Sachbereiche gleich. Die Frage, wie weit der Gesetzgeber Inhalt und Schranken einer unter die Eigentumsgarantie fallenden Position bestimmen darf, lässt sich nicht unabhängig davon beantworten, aus welchen Gründen der Eigentümer eine solche Position erworben hat und ob sie durch einen personalen oder einen sozialen Bezug geprägt ist (vgl. BVerfGE 53, 257 <292>; 58, 81 <112>; 102, 1 <17>; 112, 93 <109>; stRspr). Soweit das Eigentum die persönliche Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich sichert, genießt es wegen dieses personalen Bezugs einen besonders ausgeprägten Schutz (vgl. BVerfGE 53, 257 <292>; 143, 246 <341 Rn. 268> m.w.N.). Im Rahmen der Abwägung ist daher zunächst zu berücksichtigen, dass die Eigentumsgarantie dem Grundrechtsträger einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich erhalten und dem Einzelnen damit die Entfaltung und eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens ermöglichen soll (vgl. BVerfGE 68, 193 <222>; 104, 1 <8>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 u.a. -, Rn. 70). Die der Gewährleistung des Eigentums zukommende sichernde und abwehrende Bedeutung muss in besonderem Maße für schuldrechtliche Ansprüche gelten, die den Charakter eines Äquivalents für Einbußen an Lebenstüchtigkeit besitzen (vgl. BVerfGE 42, 263 <293>; 112, 93 <107>). Zugleich soll nach Art. 14 Abs. 2 GG der Gebrauch des Eigentums dem Wohl der Allgemeinheit dienen (vgl. BVerfGE 134, 242 <290 f. Rn. 167 f.>; 143, 246 <323 Rn. 216>). Daher ist die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht (vgl. BVerfGE 70, 191 <201>; 102, 1 <16 f.>; 143, 246 <341 Rn. 268>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 u.a. -, Rn. 71). Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wird insbesondere durch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse geprägt (vgl. BVerfGE 70, 191 <201>; 112, 93 <110>; 126, 331 <360>; 143, 246 <341 Rn. 268>).

106

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie ist zudem der rechtsstaatliche Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berücksichtigen, der in Art. 14 Abs. 1 GG für vermögenswerte Güter eine eigene Ausprägung erfahren hat (vgl. BVerfGE 101, 239 <257>; 117, 272 <294>; 122, 374 <391>; 143, 246 <341 Rn. 268>). Die Eigentumsgarantie

107

gebietet nicht, einmal ausgestaltete Rechtspositionen für alle Zukunft in ihrem Inhalt unangetastet zu lassen (vgl. BVerfGE 31, 275 <284 ff., 289 f.>; 36, 281 <293>; 42, 263 <LS 4 und S. 294>; 58, 300 <351>; 143, 246 <342 Rn. 269>). Selbst die völlige, übergangs- und ersatzlose Beseitigung bisher bestehender, durch die Eigentumsgarantie geschützter Rechtspositionen kann unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein (vgl. BVerfGE 78, 58 <75>; 83, 201 <213>; hierauf verweisend BVerfGE 102, 1 <16>; 143, 246 <342 Rn. 269>). Der Gesetzgeber unterliegt dabei jedoch besonderen verfassungsrechtlichen Schranken (vgl. BVerfGE 83, 201 <212>; 102, 1 <16>). Der Eingriff in die nach früherem Recht entstandenen Rechte muss durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein (vgl. BVerfGE 31, 275 <290>; 70, 191 <201 f.>; 143, 246 <342 Rn. 269> m.w.N.). Die Gründe des öffentlichen Interesses, die für einen solchen Eingriff sprechen, müssen so schwerwiegend sein, dass sie Vorrang haben vor dem Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand seines Rechts, das durch den Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG innewohnenden Bestandsschutz gesichert wird (vgl. BVerfGE 42, 263 <294 f.>; 58, 300 <351>; 143, 246 <342 Rn. 269>). Auch das zulässige Ausmaß des Eingriffs hängt vom Gewicht des dahinterstehenden öffentlichen Interesses ab (vgl. BVerfGE 83, 201 <212>; 143, 246 <342 Rn. 269>).

b) Die Anrechnungsvorschrift erweist sich nicht schon deshalb als verfassungswidrig, weil der Gesetzgeber, der zwar umfangreiche Informationen zu den im Ausland an Betroffene gewährten (Sozial-)Leistungen erhoben, aber keinen umfassenden Gesamtvergleich mit dem im Inland bestehenden Leistungsniveau angestellt hat, gegen an die Gesetzgebung zu stellende Rationalisierungsanforderungen verstoßen hätte.

108

aa) Ein Verstoß gegen eine selbständige Sachaufklärungspflicht ist nicht erkennbar. Eine allgemeine selbständige, von den Anforderungen an die materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes unabhängige Sachaufklärungspflicht, wie sie das Vorlagegericht offenbar voraussetzt, folgt aus dem Grundgesetz nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat bisher nur in bestimmten Sonderkonstellationen eine selbständige Sachaufklärungspflicht des Gesetzgebers angenommen. Jenseits dessen ist die Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens im Rahmen der durch die Verfassung vorgegebenen Regeln Sache der gesetzgebenden Organe. Das parlamentarische Verfahren ermöglicht zudem mit der ihm eigenen Öffentlichkeitsfunktion und den folglich grundsätzlich öffentlichen Beratungen gerade durch seine Transparenz, dass Entscheidungen auch in der breiteren Öffentlichkeit diskutiert und damit die Voraussetzungen für eine Kontrolle der Gesetzgebung durch die Bürgerinnen und Bürger geschaffen werden. Schon deshalb geht Entscheidungen von erheblicher Tragweite grundsätzlich ein Verfahren voraus, das der Öffentlichkeit zudem durch die Berichterstattung seitens der Medien hinreichend Gelegenheit bietet, Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären. Das Grundgesetz vertraut so darauf, dass

109

ohne Statuierung einer eigenständigen Sachaufklärungspflicht die Transparenz und der öffentliche Diskurs im parlamentarischen Verfahren hinreichende Gewähr für eine jeweils ausreichende Tatsachengrundlage der gesetzgeberischen Entscheidung bieten. Denn auch das Fehlen einer selbständigen Sachaufklärungspflicht im Gesetzgebungsverfahren befreit den Gesetzgeber nicht von der Notwendigkeit, seine Entscheidungen in Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere den Grundrechten, zu treffen und sie insoweit – etwa im Blick auf die Verhältnismäßigkeitsanforderungen – auf hinreichend fundierte Tatsachen und Wirkzusammenhänge zu stützen (vgl. BVerfGE 143, 246 <343 ff. Rn. 273 ff.> m.w.N.; 157, 30 <161 f. Rn. 240>). Ausreichend ist, dass diese bei objektiver Betrachtung die gesetzgeberische Entscheidung zu tragen vermögen.

Vorliegend besteht keine Sonderkonstellation, die von Verfassungs wegen die Notwendigkeit selbständiger Sachaufklärungspflichten im Gesetzgebungsverfahren begründen könnte. 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. 110

bb) Es liegt auch kein Verstoß gegen eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Gesetzesbegründung vor. Eine solche besteht nicht. 111

Nach ständiger Rechtsprechung des Senats schreibt die Verfassung nicht vor, was, wie und wann genau im Gesetzgebungsverfahren zu begründen ist, sondern lässt Raum für Verhandlungen und für den politischen Kompromiss (vgl. BVerfGE 137, 34 <73 f. Rn. 77>; 143, 246 <345 Rn. 279>; 157, 30 <162 f. Rn. 241>). Die sich aus der Verfassung ergebenden Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes beziehen sich grundsätzlich nicht auf seine Begründung, sondern auf die Ergebnisse eines Gesetzgebungsverfahrens (vgl. BVerfGE 139, 148 <180 Rn. 61>; 143, 246 <345 Rn. 279>; 157, 30 <162 f. Rn. 241> m.w.N.). Erforderlich ist nicht, dass das Gesetz schlüssig begründet ist, sondern dass es schlüssig begründet werden kann (vgl. BVerfGE 137, 34 <73 Rn. 77>; 157, 30 <163 Rn. 241>). Erst das objektive Fehlen von Zwecksetzungen, die von Verfassungs wegen anzuerkennen sind, führt zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit (vgl. BVerfGE 48, 227 <237>; 75, 246 <268>; 130, 131 <144>; 163, 107 <139 Rn. 87>). Ein solcher Fall liegt hier offensichtlich nicht vor. 112

c) § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG genügt auch den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Regelung verfolgt legitime Zwecke (aa), zu deren Erreichung sie auch geeignet (bb) und erforderlich (cc) ist. Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne einschließlich der an sie unter Vertrauensschutzgesichtspunkten zu stellenden Anforderungen ist gewahrt (dd). 113

aa) Die in § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG angeordnete Anrechnung verfolgt verfassungsrechtlich legitime Zwecke. 114

(1) Durch gesetzliche Regelungen erfolgende Eingriffe in Grundrechte können lediglich dann gerechtfertigt sein, wenn der Gesetzgeber mit dem Gesetz verfassungsrechtlich legitime Zwecke verfolgt. Ob dies der Fall ist, unterliegt der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht. Es ist dabei nicht auf die Berücksichtigung solcher Zwecke beschränkt, die der Gesetzgeber selbst ausdrücklich benannt hat (vgl. BVerfGE 159, 223 <298 Rn. 169> m.w.N.; 161, 163 <269 Rn. 291>; 163, 107 <138 Rn. 86>). Der Normzweck ergibt sich regelmäßig aus dem objektivierten Willen des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 150, 244 <276 Rn. 74>; 157, 223 <263 Rn. 106>; 161, 63 <93 Rn. 57>). Er ist mit Hilfe der anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung zu ermitteln, das heißt anhand des Wortlauts der Norm, der Gesetzesmaterialien und ihrer Entstehungsgeschichte, ihrer systematischen Stellung sowie nach Sinn und Zweck, wobei sich diese Methoden nicht gegenseitig ausschließen, sondern ergänzen (vgl. BVerfGE 144, 20 <212 f. Rn. 555>; 157, 223 <263 Rn. 106>; 161, 63 <93 Rn. 57>). Insoweit sind insbesondere, aber nicht ausschließlich, solche Zwecke bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung zu berücksichtigen, die nach dem gesetzgeberischen Willen naheliegen oder aber im verfassungsgerichtlichen Verfahren von den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen vorgebracht werden (vgl. BVerfGE 112, 226 <244>; 120, 82 <115>; 140, 65 <79 f. Rn. 33>; 163, 107 <138 Rn. 87>). Die Berücksichtigung unbenannter oder erst nach Verabschiedung des Gesetzes objektiv hinzugetretener Zwecke findet allerdings dort ihre Grenze, wo das eindeutige gesetzgeberische Ziel in einem wesentlichen Punkt verfehlt oder verfälscht würde. 115

(2) Die in § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG angeordnete Anrechnung dient legitimen Zwecken. 116

(a) Nach der Begründung des Gesetzentwurfs dient die Regelung dem Ziel, Doppelleistungen zu vermeiden, insbesondere solche durch Zahlungen ausländischer Staaten (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 5). Daneben tritt der vom Gesetzgeber nicht erwähnte, aber naheliegende Zweck, wegen der Thalidomidschädigung gewährte Zahlungen auf das in § 13 Abs. 2 ContStifG festgelegte Leistungsniveau zu begrenzen. 117

Die Vermeidung eines Doppelbezugs sozialrechtlicher Leistungen ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung jedenfalls dann als legitimer Zweck anerkannt, wenn die konkurrierenden Leistungen einander ihrem Sinn nach ausschließen (vgl. BVerfGE 31, 185 <190>) oder wenn sie dieselbe Zweckbestimmung aufweisen (vgl. BVerfGE 79, 87 <98>; 110, 412 <441>; vgl. zur Beamtenversorgung: BVerfGE 76, 256 <357>; 145, 249 <288 Rn. 82>). Es liegt im Allgemeininteresse, Mehrfachversorgungen, die unter bestimmten Bedingungen zu einer sachlich nicht zu rechtfertigenden Doppelbelastung der öffentlichen Haushalte führen können, tunlichst zu vermeiden und 118

eine als sachwidrig empfundene Überversorgung zu beseitigen. Eine gesetzliche Regelung darf auch sicherstellen, dass vergleichbare deutsche und ausländische Leistungen nur einmal gewährt werden (vgl. zu Kinderzulagen an deutsche Grenzgänger in der Schweiz: BVerfGE 110, 412 <440>). Entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts besteht kein verfassungsrechtlicher Grundsatz, wonach die als Doppelleistung angesehenen Ansprüche in dogmatischer Hinsicht vergleichbar sein müssten (vgl. zur Einordnung von Rentenansprüchen und beamtenrechtlichen Versorgungsansprüchen als Doppelleistung: BVerfGE 76, 256 <357>). Auch im Verhältnis zu einer ausländischen Leistung – deren dogmatisch zutreffende Einordnung im Verhältnis zu einer inländischen Leistung naturgemäß mit Schwierigkeiten behaftet ist – reicht es aus, dass beide Leistungen in ihrer Funktion tatsächlich miteinander vergleichbar sind (vgl. BVerfGE 110, 412 <441>).

(b) Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs soll § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG zudem verhindern, dass die im Ausland oder in Deutschland lebenden ausländischen Betroffenen bessergestellt werden als deutsche Geschädigte und Geschädigte in anderen Staaten ohne staatliche Leistungen (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 5).

119

Dabei bezieht sich die vom Gesetzgeber beabsichtigte Gleichstellung einzelner Geschädigter allein auf die Erfassung von Leistungen, die wegen der Thalidomidschädigung gewährt werden. Die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG bezwecke eine Gleichstellung der Geschädigten hinsichtlich ihrer allgemeinen sozialen Absicherung, trägt nicht. Schon seinem eindeutigen Wortlaut nach regelt § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG allein die Konstellation, in der die Conterganrente mit einer anderen, ebenfalls wegen der Thalidomidschädigung gewährten Leistung zusammentrifft. Für eine Berücksichtigung der allgemeinen sozialen Absicherung der Anrechnungsbetroffenen ist tatbestandlich kein Raum. Auch die Systematik zeigt, dass § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG keine Gleichstellung hinsichtlich der allgemeinen sozialen Absicherung bezweckt. Denn die Anrechnungsvorschrift ist systematisch als Begrenzung des Rentenanspruchs nach § 13 ContStifG konzipiert, dessen Höhe sich allein nach der Schwere des Körperschadens und der hierdurch hervorgerufenen Körperfunktionsstörungen richtet (§ 13 Abs. 2 Satz 1 ContStifG) und schädigungsunabhängige Kriterien, namentlich die ansonsten bestehende soziale Absicherung der Geschädigten, ausblendet. Ist die allgemeine soziale Absicherung der Geschädigten aber schon bei der Leistungsgewährung ohne Belang, bestehen systematisch keine Gründe für die Annahme, dieses Kriterium sei für die die Leistung begrenzende Anrechnungsvorschrift maßgeblich. Auch der Gesetzentwurf stützt die vom Bundesverwaltungsgericht angenommene Zwecksetzung nicht, sondern spricht deutlich dagegen. Bereits die Annahme des Bundesverwaltungsgerichts, die mit der Anrechnungsvorschrift adressierte Besserstellung von Doppelleistungsempfängern (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 5) erfordere nach dem allgemeinen Sprachgebrauch einen

120

Gesamtvergleich aller relevanten Leistungen, überzeugt nicht. Denn der Begriff der Besserstellung setzt zwar eine vergleichende Betrachtung voraus, gibt aber nicht vor, auf welchen Gegenstand sie sich zu beziehen hat. Gegen eine Einbeziehung des allgemeinen Sozialleistungsniveaus in die gesetzgeberisch gewollte Vergleichsbetrachtung spricht demgegenüber der Hinweis in der Entwurfsbegründung, durch die staatlichen Doppelleistungen seien die in den entsprechenden Staaten oder in Deutschland lebenden ausländischen Betroffenen bessergestellt als deutsche Geschädigte und Geschädigte in anderen Staaten ohne staatliche Leistungen (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 5). Wenn der Gesetzgeber davon ausgeht, durch die staatlichen Doppelleistungen seien selbst deutsche – im internationalen Vergleich sozial sehr gut abgesicherte – Geschädigte schlechter gestellt, so legt dies nahe, dass der Vergleich sich nach der Vorstellung des Gesetzgebers auf die wegen der Thalidomidschädigung erhaltenen Zahlungen beschränkt, sodass die gesetzgeberische Zwecksetzung der Vermeidung einer Besserstellung nicht der vom Bundesverwaltungsgericht angenommenen entspricht.

Aus alledem ergibt sich, dass § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG das Ziel verfolgt, alle Geschädigten hinsichtlich der wegen der Thalidomidschädigung gewährten Leistungen gleichzustellen. Mit Blick auf die Wertungen des Art. 3 Abs. 1 GG, der für ungleiche Belastungen wie für ungleiche Begünstigungen gilt (vgl. BVerfGE 110, 412 <431>; 148, 147 <183 Rn. 94>; 161, 163 <252 Rn. 239>), ist dieser Zweck verfassungsrechtlich legitim. 121

(c) Ausgehend von den genannten Zwecken liegt es nahe, dass der Gesetzgeber auch das legitime Ziel verfolgt hat, die Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft zu erhalten (vgl. hierzu BVerfGE 44, 70 <90>; 109, 96 <111>; 123, 186 <263>) und die Sozialausgaben zur bestmöglichen Versorgung all jener Menschen zu tätigen, deren Lebensweg mit Einbußen an Lebenstüchtigkeit behaftet ist. Dass es sich bei dem durch die Anrechnung eingesparten Betrag nach den Schätzungen des Gesetzentwurfs lediglich um ungefähr eine Million Euro pro Jahr handelt (vgl. hierzu BTDrucks 17/12678, S. 6), steht der Legitimität dieses Ziels nicht entgegen. 122

(d) Darüber hinaus dient die Anrechnung ersichtlich auch dem Ziel, durch die Anrechnung Einsparungen für die öffentlichen Haushalte im vorgenannten Umfang zu erzielen (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 6). Entgegen der Auffassung des vorliegenden Gerichts steht einem solchen Gesetzeszweck nicht entgegen, dass mit dem 3. Änderungsgesetz die Leistungen des Conterganstiftungsgesetzes deutlich ausgeweitet worden sind. Denn es ist ohne Weiteres denkbar und hier auch naheliegend, dass der Gesetzgeber die Mittel für von ihm unerwünschte Doppelleistungen einsparen, gleichzeitig aber zusätzliche Mittel für die als notwendig erachtete Rentenerhöhung aufbringen wollte. Hieran ist er nicht von Verfassungs wegen gehindert. Denn der wirtschaftliche und sparsame Einsatz öffentlicher Mittel ist verfassungsrechtlich ein legitimes Ziel (vgl. BVerfGE 79, 127 <153>; 91, 228 <240>; BVerfGK 12, 308 <325>). 123

- bb) § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG ist zur Verfolgung dieser Gemeinwohlziele geeignet. 124
- (1) Verfassungsrechtlich genügt für die Eignung bereits die Möglichkeit, durch die gesetzliche Regelung den Gesetzeszweck zu erreichen. Eine Regelung ist erst dann nicht mehr geeignet, wenn sie die Erreichung des Gesetzeszwecks in keiner Weise fördern kann oder sich sogar gegenläufig auswirkt (vgl. BVerfGE 158, 282 <336 Rn. 131> m.w.N.; 161, 63 <114 Rn. 110>). Bei der Beurteilung der Eignung einer Regelung steht dem Gesetzgeber ein Spielraum zu, der sich auf die Einschätzung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse, auf die etwa erforderliche Prognose und auf die Wahl der Mittel bezieht, um die Ziele des Gesetzes zu erreichen. Dieser Spielraum reicht nicht stets gleich weit. Sein Umfang hängt vielmehr einzelfallbezogen etwa von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter ab (vgl. BVerfGE 159, 223 <305 f. Rn. 185>; 161, 63 <114 Rn. 110>). 125
- (2) Nach diesem Maßstab ist § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele geeignet. Es liegt eine zu verhindernde Doppelleistung vor (a); auch ist eine hinreichend tragfähige Grundlage für die Annahme des Gesetzgebers gegeben, der Empfang von Doppelleistungen beeinträchtigt die Gleichstellung der Leistungsempfänger (b). Die Anrechnung ist auch geeignet, die Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft und die Einsparung öffentlicher Mittel zu fördern (c). 126
- (a) Die gesetzliche Regelung knüpft an zu verhindernde Doppelleistungen an. Nach § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG hat der Gesetzgeber solche Zahlungen als Doppelleistung der Anrechnung unterworfen, die „wegen der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate“ erfolgen. Diese Zahlungen stellen eine Doppelleistung dar, deren Verhinderung nach den oben dargestellten Maßstäben (Rn. 118) legitim ist. Die gesetzgeberische Konzeption knüpft an den wirtschaftlichen Zweck und die Funktion der Leistung an, spezifisch und ausschließlich für die durch thalidomidhaltige Präparate erlittene Schädigung einen Ausgleich zu gewähren. Gegen eine allein an diese Kriterien anknüpfende, unabhängig von der dogmatischen Einordnung erfolgende Identifikation einer Doppelleistung ist verfassungsrechtlich nichts zu erinnern (vgl. BVerfGE 76, 256 <357>; 110, 412 <441>). 127
- Von diesen Grundsätzen Abweichendes ergibt sich auch nicht aus dem spezifischen Entstehungsgrund der Rentenansprüche im vorliegenden Fall. Denn anders als das Bundesverwaltungsgericht meint, schließt die „haftungsrechtliche Verwurzelung“ des Rentenanspruchs eine Vergleichbarkeit mit den ausländischen Zahlungen, die „allein aus fürsorglichen beziehungsweise im weiteren Sinne sozialstaatlichen Motiven und insoweit freiwillig“ erbracht werden, nicht aus. Der Vergleichbarkeit beider Ansprüche steht weder ein verfassungsrechtlich verankertes Verbot der Anrechnung von allgemeinen Sozialleistungen auf Ansprüche mit Entschädigungsfunktion (aa) noch ein aus dem 128

haftungsrechtlichen Hintergrund des Anspruchs folgendes Verbot des Vorteilsausgleichs entgegen (bb).

(aa) Aus dem vom Bundesverwaltungsgericht angeführten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz vom 11. Juli 2006 (BVerfGE 116, 229) lässt sich eine Unzulässigkeit der Anrechnung der ausländischen Zahlungen auf die Conterganrente nicht herleiten. 129

Diese Entscheidung weist nicht auf ein generelles verfassungsrechtliches Verbot hin, Ansprüche mit haftungsrechtlichem Hintergrund bei der Gewährung staatlicher Fürsorgeleistungen zu berücksichtigen oder – wie es für die vorliegende Konstellation in Betracht käme – umgekehrt. Die dem Beschluss zugrundeliegende Konstellation ist auf die hier zu entscheidende Fragestellung schon deshalb nicht übertragbar, weil sie die Anrechnung von Leistungen mit unterschiedlicher Zweckbestimmung zum Gegenstand hatte, nämlich einerseits von Leistungen der Unterhaltssicherung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und andererseits von Leistungen zum Ausgleich der durch einen Schadensfall erlittenen körperlichen und seelischen Beeinträchtigungen nach § 253 Abs. 2 BGB. Um eine Anrechnung von Schmerzensgeldzahlungen auf allgemeine Fürsorgeleistungen – oder umgekehrt – geht es vorliegend aber nicht. Denn auf die Conterganrente wird keine allgemeine Sozialleistung eines ausländischen Staates angerechnet, sondern eine ebenfalls spezifisch wegen des Schadensfalls gewährte Leistung. Aus diesem Grund ließe sich aus dem genannten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (Rn. 129) auch dann nichts für die Verfassungswidrigkeit von § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG herleiten, wenn man ihn über den Bereich zivilrechtlicher Schmerzensgeldansprüche hinaus auf sozialrechtliche Ansprüche mit haftungsrechtlichem Hintergrund ausdehnen wollte. 130

(bb) Eine Vergleichbarkeit der Leistungen scheidet auch nicht deshalb aus, weil einer Anrechnung das Verbot des Vorteilsausgleichs entgegenstünde. 131

Es ist bereits zweifelhaft, kann hier aber offenbleiben, ob dem im Zivilrecht anerkannten Grundsatz, wonach ein Schädiger nicht durch Leistungen Dritter entlastet werden darf und deshalb deren Anrechnung im Wege des Vorteilsausgleichs nicht in Betracht kommt (vgl. BGHZ 144, 151 <159> m.w.N.), überhaupt eine verfassungsrechtliche Fundierung zukommt. Jedenfalls findet ein solcher Grundsatz hier keine Anwendung, weil der Rentenanspruch kein Schadensersatzanspruch ist und ihm auch nicht wertungsmäßig gleichsteht. Anders als das vorliegende Gericht meint, vermittelt der haftungsrechtliche Hintergrund dem Conterganrentenanspruch keine rein deliktsrechtliche Prägung, die eine wertungsmäßige Gleichstellung mit Schadensersatzansprüchen gebieten würde ( $\alpha$ ). Vielmehr hat der Rentenanspruch einen haftungsrechtlich-sozialstaatlichen Mischcharakter ( $\beta$ ). 132

(α) Ein den Rentenanspruch allein charakterisierendes haftungsrechtliches Gepräge ist nicht feststellbar. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Conterganstiftungsrecht vom 8. Juli 1976 festgestellt, dass die privatrechtlich begründete Gläubigerstellung der Contergangeschädigten in der Stiftungslösung gewissermaßen eine ungebrochene Fortsetzung findet (vgl. BVerfGE 42, 263 <292 f.>). Hiermit würdigte es die Kontinuität, die sich daraus ergab, dass mit der Entstehung der sozialrechtlichen Positionen das Erlöschen der privatrechtlichen Ansprüche – etwaige deliktische Ansprüche eingeschlossen – einherging. Ein Schluss auf den rechtlichen Charakter der Conterganrente kann hieraus indes nicht gezogen werden. Denn insoweit hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt, dass die im Stiftungsgesetz begründeten Ansprüche nicht mit denen aus dem Vergleichsvertrag übereinstimmen; sie sind nicht dieselben, wohl aber zumindest gleichwertig, objektiv eher höherwertig (vgl. BVerfGE 42, 263 <303 f.>). Entsprechendes muss auch für die möglichen deliktischen Ansprüche gelten, die in die Stiftungslösung überführt worden sind.

133

(β) Die Ansprüche haben einen Mischcharakter, der sich aus dem Ineinandergreifen von haftungsrechtlicher und sozialstaatlicher Fundierung ergibt. Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, haben die durch die Arzneimittelkatastrophe Geschädigten einen Schuldner erhalten, der fähig und bereit ist, Verpflichtungen nachzukommen, die sich aus den verfassungsrechtlich geschützten Ansprüchen der Geschädigten und auch aus dem Sozialstaatsprinzip ergeben (vgl. BVerfGE 42, 263 <311>). Die (auch) sozialstaatliche Fundierung der Ansprüche zeigt sich daran, dass der Staat nicht etwa – vergleichbar der Schuldübernahme nach §§ 414, 415 BGB – nur an die Stelle des Schädigers getreten ist, um dessen Pflicht zur Schadensregulierung mit staatlichen Mitteln zu erfüllen. Vielmehr hat der Gesetzgeber eine von ihm als unzureichend empfundene privatrechtliche Lösung des Problems der Conterganschadensregulierung durch eine nach seiner Einschätzung – insgesamt – sachgemäßere gesetzliche Regelung ersetzt (vgl. BVerfGE 42, 263 <300>). Er hat diesen Schadensbereich aus dem privatautonomen Regelungsbereich herausgenommen und die Versorgung der durch die Contergankatastrophe Geschädigten zu einer staatlichen Angelegenheit gemacht (vgl. BVerfGE 42, 263 <312>). Die vom Gesetzgeber in Erfüllung dieser Aufgabe vorgenommene Schadensregulierung nahm ihren Ausgangspunkt zwar in der Verteilung der durch den Vergleich bereitgestellten Mittel (vgl. BVerfGE 42, 263 <303>). Sie ging aber darüber hinaus und erhielt durch die Stiftungslösung ein ganz eigenes Gepräge. So wird die Rente unabhängig von der Teilnahme am zivilrechtlichen Vergleich gewährt (Rn. 3) und die Anspruchshöhe nach einem vom Gesetzgeber entwickelten Verfahren und nicht nach den Grundsätzen zur Bemessung von Schmerzensgeld festgesetzt (vgl. BTDrucks VI/926 S. 8). Auch besteht die staatliche Pflicht zur Fortgewährung der Conterganrente unabhängig von einer Finanzierung durch die von Grünenthal eingebrachten Stiftungsmittel, die bereits seit dem Jahr 1997 aufgebraucht sind (Rn. 89). Mit Blick auf diesen Mischcharakter der Conterganrente ist der haftungsrechtliche Hintergrund jedenfalls nicht so prägend, dass

134

die mit der Anrechnung verbundene Entlastung des Staates als nicht hinnehmbar erschiene.

(b) Es fehlt auch nicht an einer hinreichend tragfähigen Grundlage für die Annahme des Gesetzgebers, der Empfang von Doppelleistungen beeinträchtigt die Gleichstellung der Leistungsempfänger. 135

Ausgehend vom gesetzgeberischen Anrechnungskonzept, das ausschließlich wegen der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate geleistete Zahlungen in den Blick nimmt, bestehen keine Zweifel an einer tatsächlichen Besserstellung der Empfänger derartiger Doppelleistungen (aa). Die Ausblendung des Systems der sozialen Sicherung, welchem die Leistungsempfänger ansonsten unterliegen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (bb). 136

(aa) Aus § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG ergibt sich, dass der Gesetzgeber solche Zahlungen als Doppelleistungen angesehen hat, die spezifisch wegen einer erlittenen Thalidomidschädigung gewährt werden. Bei Zugrundelegung des gesetzgeberischen Regelungskonzepts, das den Vergleichsrahmen allein auf diese spezifischen Leistungen beschränkt, besteht kein Zweifel daran, dass Bezieher derartiger Doppelleistungen höhere Zahlungen erhalten als Personen, die lediglich eine deutsche Conterganrente beziehen. Wie gezeigt (Rn. 120) bezweckt § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG keine Gleichstellung der Geschädigten hinsichtlich ihrer allgemeinen sozialen Absicherung. 137

(bb) Der Gesetzgeber war im Rahmen des ihm zustehenden Einschätzungsspielraums berechtigt, eine Doppelleistung allein wegen des Zusammentreffens der aufgrund einer Thalidomidschädigung erbrachten Leistungen anzunehmen und das System der sozialen Sicherung, dem die Leistungsempfänger ansonsten unterliegen, auszublenden. 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. 138

(α) Anders als das Bundesverwaltungsgericht meint, ergibt sich eine solche verfassungsrechtliche Anforderung auch nicht aus den Wertungen des Bundesverfassungsgerichts im Urteil zum Conterganstiftungsrecht vom 8. Juli 1976, wonach bei einer Gesamtbetrachtung, die allein der Sachlage gerecht werde, jeder greifbare Anhalt fehle, dass die gesetzlichen Leistungen gegenüber den vertraglichen geringer seien (vgl. BVerfGE 42, 263 <302 f.>). Hiermit machte das Gericht deutlich, dass die Frage nach dem Substanzerhalt der Vergleichsansprüche nicht für den Beschwerdeführer isoliert zu betrachten war, sondern mit Blick auf die der Schicksalsgemeinschaft der Geschädigten durch die Stiftungslösung zukommende Versorgung. Aus diesen Ausführungen lässt sich nichts herleiten für die hier zu 139

entscheidende Frage, ob die gesetzgeberische Zwecksetzung, die Besserstellung einzelner Geschädigter zu verhindern, einen transnationalen Gesamtvergleich erfordert.

(β) Auch sonst ist eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Durchführung eines transnationalen Gesamtvergleichs nicht ersichtlich. Wie der Gesetzgeber im einzelnen unerwünschte Doppelleistungen verhindert, unterliegt weitgehend seiner Gestaltungsfreiheit (vgl. BVerfGE 31, 185 <192>; 79, 87 <98>). Es ist anerkannt, dass eine Gleichartigkeit der Leistungen nicht entfällt, wenn die Berechnungsmodalitäten der Leistungen nicht in allen Einzelheiten übereinstimmen und die Ansprüche deshalb in ihrer Höhe nicht deckungsgleich sind. Es ist auch nicht verfassungsrechtlich geboten, die jeweils höchste Leistung uneingeschränkt zu gewähren (vgl. BVerfGE 79, 87 <98>). Ausländische Leistungen können selbst dann eine vergleichbare Absicherung gewähren, wenn sie hinter der deutschen Leistung deutlich zurückbleiben (vgl. BVerfGE 110, 412 <441>). Die inländischen und ausländischen Ansprüche müssen zwar funktional gleichartig, nicht aber gleichwertig sein. Setzt die Annahme einer Doppelleistung hiernach noch nicht einmal die Gleichwertigkeit der betroffenen Leistungen voraus, ist erst recht kein Raum für ein über den Einzelvergleich hinausgehendes verfassungsrechtliches Gebot, die Systeme der sozialen Sicherung zu vergleichen, in welche die betroffenen Leistungen eingebettet sind. 140

(c) § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG ist auch geeignet, die Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft zu fördern. Zugleich kann die Anrechnung von Doppelleistungen innerstaatliche Verteilungskonflikte vermeiden, die angesichts der Knappheit der dem Sozialstaat zur Verfügung stehenden Mittel durch die Besserstellung einzelner Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger aufbrechen können. Darüber hinaus fördert § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG auch das Ziel der Entlastung der öffentlichen Haushalte. 141

cc) Die in § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG angeordnete Anrechnung ist zur Erreichung der genannten Zwecke auch erforderlich. 142

(1) Eine Regelung ist erforderlich, wenn kein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel zur Verfügung steht. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahmen zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen. Bei der Einschätzung der Erforderlichkeit verfügt der Gesetzgeber über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum (vgl. BVerfGE 155, 238 <280 Rn. 105>; 161, 299 <378 Rn. 187>; 163, 107 <150 Rn. 115>; stRspr). 143

(2) Nach diesem Maßstab bestehen an der Erforderlichkeit der Anrechnungsregelung keine Zweifel. Für die Betroffenen weniger belastende Maßnahmen, mit denen die Zwecke des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG – Verhinderung des Empfangs von Doppelleistungen, Vermeidung der Besserstellung einzelner Geschädigter, Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft und sparsamer Einsatz öffentlicher Mittel – gleich wirksam erreicht würden, sind nicht ersichtlich. Insbesondere wäre eine theoretisch 144

denkbare Verpflichtung der Bezieherinnen und Bezieher der deutschen Conterganrente, auf alle weiteren Leistungen wegen ihrer Thalidomidschädigung zu verzichten, für die Betroffenen nicht weniger belastend, weil sich dadurch der Gesamtbetrag der Bezüge nicht erhöhen würde. Auch ist bereits zweifelhaft, ob ein solcher Verzicht nach den ausländischen Rechtsordnungen überhaupt möglich wäre. Schließlich verlagerte diese Regelung das Leistungsrisiko auf die Betroffenen, weil sie auf den Anspruch gegen den ausländischen Staat in der – obgleich begründeten – Erwartung verzichten müssten, eine Leistung von der Conterganstiftung zu erhalten. Auch könnte das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft zu stärken und die öffentlichen Haushalte zu entlasten, auf diesem Weg nicht erreicht werden, weil es hierdurch nicht zu Einsparungen in den öffentlichen Haushalten in Deutschland käme.

dd) Der in § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG liegende Eingriff in das Eigentumsgrundrecht der Rentenbezieherinnen und Rentenbezieher ist schließlich angemessen. 145

(1) Die Angemessenheit und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordern, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen (vgl. BVerfGE 155, 119 <178 Rn. 128>; stRspr). Angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne ist eine gesetzliche Regelung dann, wenn bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird (vgl. BVerfGE 141, 82 <100 f. Rn. 53> m.w.N.; 163, 107 <151 f. Rn. 119>). Dabei ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem Eingriffsgewicht der Regelung und dem verfolgten gesetzgeberischen Ziel sowie der zu erwartenden Zielerreichung herzustellen (vgl. BVerfGE 148, 40 <57 f. Rn. 49>; 163, 107 <151 Rn. 119>; stRspr). 146

(2) Nach diesem Maßstab werden die Bezieherinnen und Bezieher der Conterganrente durch § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG nicht unangemessen belastet. Der Conterganrente kommt eine besondere, im Einzelnen aber zu relativierende Schutzwürdigkeit zu (a). Hingegen ist die Anrechnungsvorschrift von moderatem Eingriffsgewicht (b). Ein besonderer Schutz des Vertrauens in das Ausbleiben einer Anrechnungsregelung besteht nicht (c), sodass sich der Eingriff in der Gesamtabwägung mit den hierfür streitenden öffentlichen Interessen (d) als verhältnismäßig im engeren Sinne (e) erweist. 147

(a) Die Conterganrente genießt eine besondere Schutzwürdigkeit, die durch den bestehenden sozialen Bezug indes Beschränkungen erfährt. Nach den oben dargelegten Maßstäben (Rn. 106) wird die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung einerseits durch einen sozialen Bezug des Eigentums erweitert, andererseits durch den personalen Bezug des Eigentums eingeschränkt, das die persönliche Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich sichert. Dabei ist für 148

die an den Eingriff zu stellenden Rechtfertigungsanforderungen von Bedeutung, in welchem Umfang die Rechtsposition auf staatlicher Gewährung beruht (vgl. BVerfGE 69, 272 <301>). Die Conterganrente hat sowohl einen freiheitssichernden (aa) als auch einen sozialen Bezug (bb). Hieraus folgt, dass dem Rentenanspruch zwar eine besondere, nicht aber unbeschränkte Schutzwürdigkeit zukommt (cc).

(aa) Die Schutzwürdigkeit des Eigentums in seiner Bedeutung als individuelles Freiheitsgrundrecht ist bei der Conterganrente stark ausgeprägt. Bei der Bestimmung der freiheitssichernden Funktion ist nach allgemeinen Grundsätzen zunächst in den Blick zu nehmen, in welchem Maße das Eigentumsrecht auf einer nicht unerheblichen Eigenleistung beruht (vgl. BVerfGE 69, 272 <301>). Wie gezeigt (Rn. 87) beruht die Conterganrente trotz des veränderten Verhältnisses zwischen Eigenleistung und staatlicher Gewährung noch auf einer nicht unerheblichen Eigenleistung der Geschädigten, nämlich auf der wirtschaftlichen Überführung ihrer zivilrechtlichen Ansprüche in die Stiftung und der Einvernahme der zu ihrer Abgeltung geleisteten Zahlung von 100 Millionen DM durch diese. Zwar wurzelt die – nunmehr ausschließlich aus Steuermitteln finanzierte – Conterganrente nach § 13 ContStifG nicht allein in der Verantwortung, die der deutsche Staat mit der Überführung der privatrechtlichen Ansprüche in die Stiftungslösung für die Geschädigten übernommen hat, sondern auch in einer sozialstaatlichen Gewährung (Rn. 134). Dieser Mischcharakter steht der freiheitssichernden Funktion der Conterganrente aber nicht entgegen; denn diese folgt maßgeblich aus ihrem Charakter eines Äquivalents für Einbußen an Lebenstüchtigkeit (vgl. BVerfGE 42, 263 <293>; 112, 93 <107>).

149

(bb) Gleichzeitig hat die Conterganrente aber auch einen ausgeprägten sozialen Bezug. In seinem Urteil zum Versorgungsausgleich hat das Bundesverfassungsgericht einen sozialen Bezug sozialrechtlicher Positionen darauf gestützt, dass diese in einen Gesamtzusammenhang eingefügt waren, der auf dem Gedanken der Solidargemeinschaft und des Generationenvertrages beruhte, und aus Mitteln der Allgemeinheit mitfinanziert wurden (vgl. BVerfGE 53, 257 <292>). Im Lichte dessen weist die Conterganrente einen deutlichen sozialen Bezug auf. Die Conterganrente wird – seit Verbrauch der von Grünenthal zur Verfügung gestellten Mittel im Jahr 1997 sogar ausschließlich – aus Mitteln der Allgemeinheit finanziert (Rn. 89).

150

Dass die Conterganrente auch in einen auf die Gemeinschaft der Contergangeschädigten bezogenen Gesamtzusammenhang eingefügt ist, hat das Bundesverfassungsgericht – freilich ohne eine Anwendung der erst später entwickelten Maßstäbe zu präjudizieren – in seinem Urteil zum Conterganstiftungsrecht vom 8. Juli 1976 (BVerfGE 42, 263 ff.) deutlich gemacht. Es hat festgestellt, dass das für die Entstehung der Ansprüche aus dem Vergleichsvertrag typische Eingebundensein des Einzelnen in die Vielzahl der Geschädigten dieser Rechtsposition ihren besonderen Charakter verleiht. Demzufolge

151

können Einzelne, nachdem die Zugehörigkeit zur Gemeinschaft den Anspruch erst realisierbar gemacht hat, nicht erwarten, so behandelt zu werden, als wäre ihre Rechtsposition individuell entstanden und ausgestaltet worden. Sie bleiben als Forderungsinhaber gegen den Schädiger Mitglieder der Schicksalsgemeinschaft der Geschädigten und können sich dem nicht durch Berufung auf die Eigenständigkeit des erworbenen Anspruchs entziehen. Sie trifft eine – freilich begrenzte – Pflicht, eine Neuordnung der Berechtigung hinzunehmen, die auf eine Stärkung der Rechtsposition der durch das Conterganstiftungsgesetz Begünstigten insgesamt zielt (vgl. BVerfGE 42, 263 <301 f.>).

Auch für die umgewandelten öffentlich-rechtlichen Ansprüche gilt, dass die Rechtsposition der Geschädigten ihren Charakter gerade durch die Einbindung in eine relativ große Schicksalsgemeinschaft erhält (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 26. Februar 2010 - 1 BvR 1541/09 u.a. -, Rn. 39; vgl. zur Schicksalsgemeinschaft der Zwangsarbeiterinnen und Zwangsarbeiter: BVerfGE 112, 93 <115>). Dieser Gedanke zeigt sich auch bei den jährlichen Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe (§ 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ContStifG) und den jährlichen Sonderzahlungen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 ContStifG), die nur geleistet werden, soweit hierfür vorgesehene Mittel im Stiftungsvermögen vorhanden sind (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 2 ContStifG). Diese Ansprüche sind für die einzelnen Betroffenen damit nicht isoliert, sondern nur in Abhängigkeit von den konkurrierenden Ansprüchen der übrigen Betroffenen realisierbar. Auch wenn die hier streitgegenständliche Conterganrente unter keinem Ressourcenvorbehalt steht, unterstreicht diese Konzeption den Befund, dass der Gesetzgeber die Leistungsberechtigten nach dem Conterganstiftungsgesetz als Schicksalsgemeinschaft versteht.

152

Soweit das Bundesverwaltungsgericht einen sozialen Bezug der Conterganrente aufgrund ihrer „haftungsrechtlichen Verwurzelung“ ablehnt, hält das insbesondere mit Blick auf den haftungsrechtlich-sozialstaatlichen Mischcharakter der Rechtsposition (Rn. 134) verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht stand. Denn ein 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.

153

(cc) Nach alledem hat die Conterganrente gleichzeitig einen freiheitssichernden und einen auf die Gemeinschaft der vom Conterganstiftungsgesetz Begünstigten ausgerichteten sozialen Bezug. Daraus folgt, dass der Conterganrente zwar eine besondere, durch den sozialen Bezug aber eingeschränkte Schutzwürdigkeit zukommt; eine Unantastbarkeit der Conterganrente besteht nicht. Dabei ist der dem Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken der Conterganrente zukommende

154

Gestaltungsspielraum umso größer, je mehr die Regelung die Rechtsposition der durch das Conterganstiftungsgesetz Begünstigten insgesamt stärkt.

(b) Die Anrechnungsvorschrift ist von moderatem Eingriffsgewicht. Die Anrechnung wegen einer Thalidomidschädigung geleisteter Zahlungen stellt zwar einen Eingriff in das Eigentumsrecht von einigem Gewicht dar (aa). Allerdings sind auch das Eingriffsgewicht reduzierende Gesichtspunkte zu berücksichtigen (bb). 155

(aa) Die Anrechnungsregelung bewirkt, dass die Conterganrente in der durch die Anrechnung geminderten Höhe nicht an die Berechtigten ausgezahlt wird. In diesem Umfang erlischt der eigentumsrechtlich geschützte Auszahlungsanspruch, sodass Betroffene insgesamt weniger erhalten, als es ohne die Anrechnungsregelung der Fall wäre. Der in Rede stehende Betrag ist nicht unerheblich, im Ausgangsverfahren beträgt er bei einem monatlichen Rentenanspruch von 3.686 Euro monatlich 1.109 Euro. 156

(bb) Der in der Anrechnung liegende Eingriff wird indes dadurch gemildert, dass die Rechtsposition der Contergangeschädigten mit dem 3. und 4. Änderungsgesetz substantiell verbessert worden ist. 157

(α) Zum einen wurden die Conterganrenten mit dem 3. Änderungsgesetz bedeutend angehoben, was im Regelfall zu einer Milderung der durch die Anrechnung eintretenden Nachteile führt. So trägt auch der Kläger vor, bezogen auf die Summe aus Conterganrente und irischer Zahlung erhalte er seit dem 3. Änderungsgesetz um 9,28 % höhere Beträge als vorher. 158

Zwar wirkt sich diese Besserstellung nicht für alle Betroffenen gleich aus, weil die monatliche Conterganrente nicht gleichmäßig, sondern abhängig vom Schweregrad des erlittenen Körperschadens erhöht worden ist. Während die maximale Conterganrente, die Geschädigten mit einer hohen Schadenspunktzahl vorbehalten ist, mit dem 3. Änderungsgesetz auf das 6,3-fache, nämlich auf 6.912 Euro und mit dem 4. Änderungsgesetz weiter auf 7.480 Euro angehoben worden ist, stieg die minimale Zahlung, die Betroffene mit einer geringen Schadenspunktzahl erhalten, mit dem 3. Änderungsgesetz lediglich auf das 2,5-fache, nämlich auf 612 Euro und mit dem 4. Änderungsgesetz auf 662 Euro (Rn. 16). Daher erscheint es nicht ausgeschlossen, dass es auch Fälle geben kann, in denen der Erhöhungsbetrag der Rente niedriger ist als der angerechnete Betrag, eine Milderung folglich nicht eintritt. Allerdings lag die durchschnittliche Höhe der Conterganrente im Zeitraum von 2013 bis 2019 nach Auskunft der Conterganstiftung zwischen 3.497,37 Euro und 4.266,31 Euro, sodass der Bezug einer minimalen Rente, bei der eine ausbleibende Milderung allein denkbar erscheint, schon nicht den Regelfall darstellt und auch nicht breitflächig auftritt. 159

(β) Zum anderen wurde mit dem 3. Änderungsgesetz zusätzlich der Anspruch auf eine jährliche Leistung zur Deckung spezifischer Bedarfe nach § 13 Abs. 1 Satz 1 Var. 2 ContStifG 2013 geschaffen, für den die Anrechnungsregelung des § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG nicht gilt. Diese Leistung mildert die wirtschaftlichen Auswirkungen der Anrechnung ab, weil sie in ihrer Zwecksetzung der Conterganrente entspricht. Denn wie diese ist sie den Betroffenen zur eigenverantwortlichen Verwendung anvertraut und soll ihnen entsprechend den Ergebnissen der Heidelberger Studie (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 4) ermöglichen, Selbständigkeit, Selbstbestimmung und soziale Teilhabe nach ihren individuellen Bedürfnissen aufrechtzuerhalten oder wiederzugewinnen (vgl. BTDrucks 18/10378, S. 16). Der wirtschaftliche Wert der zunächst antragsbezogen zu gewährenden Leistung ist für den unter das 3. Änderungsgesetz fallenden Zeitraum schwer zu beziffern. 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).

Damit bewirken die mit dem 3. und 4. Änderungsgesetz erhöhten Leistungen des Conterganstiftungsgesetzes in aller Regel, dass die mit der Anrechnungsregelung verursachten Vermögenseinbußen abgemildert werden.

(c) Unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes genießt die Conterganrente keinen gesteigerten Schutz vor einer Anrechnung. Zwar konnten die Betroffenen im In- und Ausland auf den Fortbestand der erworbenen Rentenansprüche vertrauen, was der Gesetzgeber anerkannt hat (vgl. BTDrucks 19/19498, S. 7). Der Fortbestand der erworbenen Rentenansprüche steht indes auch nicht in Zweifel, weil mit der Anrechnungsvorschrift der Grundanspruch nicht beeinträchtigt, sondern lediglich der Auszahlungsanspruch gekürzt wird. Anhaltspunkte für einen Vertrauenstatbestand, nach welchem die Betroffenen davon ausgehen konnten, dass aufgrund der Thalidomidschädigung geleistete Zahlungen Anderer nicht angerechnet werden würden, sind nicht ersichtlich. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Möglichkeit einer Anrechnung von wegen einer Thalidomidschädigung geleisteten Zahlungen mit § 18 Abs. 2 StHG beziehungsweise § 15 Abs. 2 Satz 1 ContStifG bereits seit dem Inkrafttreten des Stiftungsgesetzes im Jahr 1972 in der Stiftungslösung angelegt war.

(d) Die mit § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG verfolgten legitimen Ziele dienen gewichtigen öffentlichen Interessen.

(aa) Die Abschöpfung von Doppelleistungen und die hiermit verbundene Gleichstellung aller Rentenbezieherinnen und Rentenbezieher verfolgt das bedeutsame Interesse, innerhalb der Schicksalsgemeinschaft der Geschädigten ein gleiches Leistungsniveau zu sichern. Dahinter steht das öffentliche Interesse an Verteilungsgerechtigkeit innerhalb der Gemeinschaft der Leistungsempfänger. Es orientiert sich an der Grundentscheidung des

Conterganstiftungsgesetzes, die Höhe der Leistungen ausschließlich an dem Kriterium der Schwere des Körperschadens und der hierdurch hervorgerufenen Körperfunktionsstörungen (vgl. § 13 Abs. 2 Satz 1 ContStifG) zu bemessen und weitere Kriterien, wie etwa die Verbindung des Geschädigten zum deutschen Staat (Staatsangehörigkeit, Geburtsort), die Bedürftigkeit oder die Höhe der Lebenshaltungskosten bei der Leistungsbemessung auszublenden. Diese vom Conterganstiftungsgesetz verfolgte Verteilungsgerechtigkeit wird dadurch beeinträchtigt, dass ausgewählte Geschädigte anknüpfend an von diesem Gesetz ausgeblendete Kriterien zusätzliche Leistungen wegen ihrer Thalidomidschädigung erhalten. Das wird besonders deutlich bei ausländischen Leistungen, die aufgrund einer vom Conterganstiftungsgesetz abweichenden Anspruchskonzeption nur solchen Geschädigten gewährt werden, die eine hinreichende Verbindung zum ausländischen Staat aufweisen, sei es – wie im Fall des Irish Thalidomide Compensation Scheme – mit Blick auf die Staatsangehörigkeit oder anknüpfend an den Geburtsort oder den Wohnsitz. Denn bei so konzipierten Leistungen vermittelt die Verbindung zum ausländischen Staat dem Geschädigten einen finanziellen Vorteil, während die Verbindung zum deutschen Staat, der unterschiedslos an alle von Grünenthal Geschädigten leistet, in dieser Hinsicht folgenlos bleibt. Mit Blick auf die Grundidee des Conterganstiftungsgesetzes – gleiche Leistung für alle gleich Geschädigten – besteht daher ein nachvollziehbares öffentliches Interesse daran, Unterschiede auszugleichen, die sich daraus ergeben, dass ausgewählte Geschädigte zusätzliche Zahlungen wegen ihrer Thalidomidschädigung erhalten.

(bb) Auch das mit der Abschöpfung von Doppelleistungen ausgedrückte staatliche Interesse, den Conterganrentenanspruch insgesamt auf das gewählte Niveau zu begrenzen, ist gewichtig. Es besteht ein nachvollziehbares Interesse daran, dass die begrenzten öffentlichen Mittel in einem stimmigen Leistungsgefüge möglichst optimal zur Abdeckung der verschiedenen sozialen Bedarfe verwendet werden. Der Gesetzgeber, der mit der Festlegung des Rentenanspruchs die erwünschte Leistungshöhe zum Ausdruck gebracht hat, darf auch dafür Sorge tragen, dass dieses Niveau nicht überschritten wird. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass sich ausländische Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger in einem ausländischen Sozialleistungssystem bewegten, das naturgemäß nicht in das deutsche Leistungsgefüge eingepasst sei. 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 Besserstellung ausgewählter Geschädigter bezweckt, ist der deutsche Staat verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, hieran mitzuwirken.

165

(cc) Darüber hinaus besteht ein nicht von der Hand zu weisendes öffentliches Interesse, Steuermittel nur einzusetzen, soweit dies nötig ist, um den Geschädigten eine dem im

166

Conterganstiftungsgesetz festgelegten Niveau entsprechende Versorgung zukommen zu lassen. Dabei kann die in § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG zum Ausdruck kommende Entscheidung zugunsten eines sparsamen Einsatzes von Steuermitteln auch dazu beitragen, die gesellschaftliche Akzeptanz des mit der Conterganstiftung geschaffenen Versorgungsmodells langfristig zu sichern.

(e) In der Gesamtabwägung mit den durch die angegriffene Regelung geförderten öffentlichen Interessen erweist sich der Eigentumseingriff als verhältnismäßig. 167

(aa) Die Belange des öffentlichen Interesses, namentlich die Sicherung der Verteilungsgerechtigkeit in der Solidargemeinschaft und der sparsame und zielgenaue Einsatz öffentlicher Mittel, überwiegen das Interesse der Berechtigten, die substantiell erhöhte Conterganrente unbeschadet der Anrechnung zu erhalten. Die wirtschaftliche Belastung der Eigentümer durch die Anrechnung ist mit Blick auf die mildernde Wirkung der erhöhten Renten und der Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe moderat. 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 (vgl. BVerfGE 42, 263 <302>; 112, 93 <115>). Gegen eine Abwägungsentscheidung, welche die auf die Gemeinschaft der vom Conterganstiftungsgesetz Begünstigten bezogenen öffentlichen Interessen höher gewichtet als die Verhinderung jedweder Möglichkeit einer finanziellen Schlechterstellung im Einzelfall, ist verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. 168

Der mit der Anrechnung verbundene Eigentumseingriff ist auch angesichts der Schutzwürdigkeit, die der Conterganrente im Hinblick auf ihren Charakter eines Äquivalents für Einbußen an Lebenstüchtigkeit zukommt, nicht unangemessen. Die Schutzwürdigkeit der Conterganrente ist zwar herausgehoben, aber durch den ausgeprägten sozialen Bezug zugleich eingeschränkt (Rn. 155 ff.); auch nimmt die den besonderen Schutz vermittelnde hervorragende oder gar existenzielle Bedeutung der Conterganrente für die Sicherung der Lebensgestaltung in dem Maße ab, in dem Rentenbezieher weitere Zahlungen erhalten, die ebenfalls dem Zweck dienen, einen Ausgleich für die erlittene Thalidomidschädigung zu gewähren. Die Anrechnungsregelung führt auch nicht dazu, dass die Leistungen der Stiftung nicht mehr der übernommenen Verantwortung gerecht würden (vgl. zu dieser Anforderung: BVerfGE 42, 263 <312>). Dass die Anrechnungsregelung für einzelne Betroffene zu einer nicht mehr hinnehmbaren Absenkung des Leistungsniveaus unter den verfassungsrechtlich gebotenen Mindestbestand geführt hätte, was die Notwendigkeit einer Härtefallregelung nahelegen würde, ist weder vorgetragen, noch ist dies mit Blick auf die substantielle Erhöhung der Leistungen ersichtlich. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der eigentumsrechtlich geschützte Grundanspruch nach § 13 Abs. 1 Satz 1 ContStifG 169

unangetastet bleibt, sodass der Auszahlungsanspruch nur so lange und so weit beeinträchtigt ist, wie die weitere Zahlung tatsächlich geleistet wird. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf den deutlichen Sozialbezug, der sich aus der Einbettung der Conterganrente in die Gemeinschaft der Contergangeschädigten ergibt, durfte der Gesetzgeber bei der Abwägungsentscheidung den öffentlichen Belangen den Vorzug geben, insbesondere dem gewichtigen Interesse, eine Besserstellung einzelner Rentenbezieherinnen und Rentenbezieher zu vermeiden.

(bb) Auch soweit § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG insbesondere die Leistungen ausländischer Staaten der Anrechnung unterwirft, ist keine abweichende Bewertung geboten. Namentlich ist eine Anrechnung ausländischer Leistungen nicht dann unzumutbar, wenn sie Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger betrifft, die nicht dem deutschen System der sozialen Sicherung unterliegen, sondern einem ausländischen System mit anderem, möglicherweise auch geringerem Sicherungsniveau.

170

Die Anrechnung ausländischer Leistungen stellt sich als Kehrseite der gesetzgeberischen Entscheidung dar, die Versorgung aller Geschädigten zu einer staatlichen Angelegenheit zu machen, unabhängig davon, ob sie dem inländischen sozialen Sicherungssystem unterliegen oder nicht. Die hierin liegende Erstreckung eines auch sozialstaatlich fundierten Versorgungsmodells auf Auslandssachverhalte ist mit Blick auf die internationale Dimension der von einem deutschen Unternehmen verursachten Arzneimittelkatastrophe nachvollziehbar. Sie steht aber in einem Spannungsverhältnis zum Ausschließlichkeitsprinzip im internationalen Recht, nach dem jede Person nach Möglichkeit im Hinblick auf die soziale Sicherung nur den Rechtsvorschriften eines Staates unterliegen soll (vgl. BVerfGE 110, 412 <442>; zur europarechtlichen Verankerung vgl. Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABI. L 166/1 vom 30. April 2004). Daher ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Erstreckung inländischer Sozialleistungen auf Auslandssachverhalte insoweit begrenzt wird, als der Staat, dessen sozialer Sicherung der Berechtigte unterliegt, zweckgleiche Zahlungen erbringt. 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.

171

Auch der Umstand, dass das Niveau der sozialen Sicherung in anderen Rechtsordnungen niedriger sein kann, führt nicht dazu, dass die nach Anrechnung verbleibenden Leistungen der Conterganstiftung speziell an Geschädigte im Ausland nicht mehr der übernommenen Verantwortung gerecht würden (vgl. zu dieser Anforderung: BVerfGE 42, 263 <312>). Dass die Mitglieder der Solidargemeinschaft in Bezug auf die soziale Sicherung, der sie ansonsten unterliegen, eine heterogene Gruppe darstellen, ist im gesetzgeberischen

172

Konzept angelegt, weltweit alle durch Präparate von Grünenthal Geschädigten in die Stiftungslösung einzubeziehen (vgl. § 12 Abs. 1 ContStifG). Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland eröffnete § 18 Abs. 1 StHG die Möglichkeit, sich durch Abgabe einer Verzichtserklärung der von der Conterganstiftung unterstützten Solidargemeinschaft anzuschließen; ein automatisches Erlöschen der privatrechtlichen Ansprüche dieser Personen folgte aus dem Stiftungsgesetz – anders als bei inländischen Geschädigten (§ 23 Abs. 1 StHG) – nicht. Wie ausgeführt (Rn. 120) verfolgt die Stiftungslösung, der sich die nicht in Deutschland ansässigen Berechtigten unterstellt haben, den Zweck, wegen der Thalidomidschädigung an alle gleich Geschädigten die gleiche Leistung zu erbringen, nicht hingegen, zu einer gleichwertigen allgemeinen sozialen Absicherung aller Mitglieder der Solidargemeinschaft beizutragen. Ausgehend von dieser auf den Schadensfall fokussierten Zielsetzung richtet sich die Höhe der Leistungen allein nach der Schwere des Körperschadens und der hierdurch hervorgerufenen Körperfunktionsstörungen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 ContStifG), während schädigungsunabhängige Kriterien, wie das Leistungsniveau der nationalen sozialen Sicherungssysteme, aber auch die Kaufkraft der geleisteten Zahlungen im Wohnsitzland der Berechtigten oder die Bedürftigkeit der Berechtigten, ausgeblendet werden. Der Gesetzgeber, der die Eigentumsposition des Conterganrentenanspruchs unabhängig von schadensunabhängigen allgemeinen Kriterien ausgestaltet hat, war verfassungsrechtlich nicht gehalten, diese Kriterien bei der Begrenzung des Auszahlungsanspruchs nach § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG zu berücksichtigen.

### III.

§ 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG wird auch den Anforderungen des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) gerecht. 173

1. Der Gesetzgeber ist bei der inhaltlichen Festlegung von Eigentümerbefugnissen und -pflichten an den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden (vgl. BVerfGE 143, 246 <373 Rn. 348> m.w.N.; stRspr). Auch eigentumsgestaltende Belastungen müssen bei wesentlich gleichen Sachverhalten gleich verteilt werden und Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (vgl. BVerfGE 126, 400 <416>; 129, 49 <69>; 132, 179 <188 Rn. 30>; 143, 246 <373 Rn. 348>). Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfGE 138, 136 <180 Rn. 121>; 148, 147 <183 f. Rn. 94>; 161, 63 <134 Rn. 166>; stRspr). 174

2. Danach ist § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG nicht zu beanstanden. Soweit mit der Anrechnungsregelung überhaupt eine Ungleichbehandlung verbunden ist (a), ist diese gerechtfertigt (b). 175

a) Eine Ungleichbehandlung von Empfängerinnen und Empfängern ausländischer staatlicher gegenüber solchen nichtstaatlicher Leistungen (aa) oder von Empfängerinnen und Empfängern laufender gegenüber solchen einmaliger Zahlungen (bb) liegt nicht vor. Allerdings hat § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG eine ungleiche Auswirkung auf Empfänger und Nichtempfänger anrechenbarer Leistungen (cc). 176

aa) Soweit das vorlegende Gericht eine Ungleichbehandlung von Empfängern ausländischer staatlicher Zahlungen gegenüber (potenziellen) Empfängern nichtstaatlicher Leistungen annimmt, ist dem nicht zu folgen. Wie dargelegt (Rn. 67 ff.) ist § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG weder eine Beschränkung auf ausländische noch eine solche auf staatliche Zahlungen zu entnehmen. Eine Ungleichbehandlung folgt auch nicht daraus, dass die Conterganstiftung eigenen Angaben zufolge keine regelmäßigen Nachforschungen bezüglich anrechenbarer (nichtstaatlicher) Leistungen betreibt und Anfragen an die Leistungsempfänger nur insoweit stellt, als sie Kenntnis von anrechenbaren Leistungen erhält. Dass es überhaupt von § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG erfasste nichtstaatliche Leistungen gibt, welche faktisch nicht angerechnet werden, ist weder vorgetragen noch ersichtlich. 177

bb) Entgegen der Auffassung des vorlegenden Gerichts führt § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG auch nicht zu einer Ungleichbehandlung von Empfängerinnen und Empfängern laufender Zahlungen gegenüber solchen einmaliger Zahlungen. Denn auch nach Inkrafttreten des 3. Änderungsgesetzes geleistete Einmalzahlungen sind von der Vorschrift erfasst. Hierfür spricht nicht nur der Wortlaut („Zahlungen“), der nicht zwischen laufenden und einmaligen Zahlungen differenziert, sondern auch der in der Entwurfsbegründung zum 3. Änderungsgesetz (vgl. BTDrucks 17/12678, S. 5) zum Ausdruck gebrachte gesetzgeberische Wille, alle künftigen Leistungen anzurechnen. 178

cc) § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG führt aber zu einer faktischen Ungleichbehandlung von Empfängerinnen und Empfängern, deren Auszahlungsanspruch gekürzt wird (Rn. 99), gegenüber solchen, die die Conterganrente ungekürzt erhalten. Eine Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG kann sich auch aus den praktischen Auswirkungen einer formalen Gleichbehandlung ergeben; entscheidend sind der sachliche Gehalt der Vorschrift und die auf die rechtliche Gestaltung der Norm zurückgehenden Wirkungen (vgl. BVerfGE 24, 300 <358>; 49, 148 <165>; 72, 141 <150>; 149, 50 <78 f. Rn. 80>). Vorliegend bewirkt § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG eine Ungleichbehandlung der von der Anrechnung betroffenen Berechtigten gegenüber den Berechtigten, die keine anrechenbaren Leistungen erhalten und daher von den Auswirkungen der Vorschrift nicht betroffen sind. 179

b) Die Ungleichbehandlung ist gerechtfertigt. 180

aa) Sie dient unmittelbar der Erreichung der oben erwähnten (Rn. 114 ff.) legitimen Ziele und ist insbesondere auch im verfassungsrechtlichen Sinne erforderlich, was immer dann 181

der Fall ist, wenn kein anderes Mittel zur Verfügung steht, mit dem der Gesetzgeber unter Bewirkung geringerer Ungleichheiten das angestrebte Regelungsziel der Betroffenen gleich wirksam erreichen oder fördern kann, ohne dabei Dritte oder die Allgemeinheit stärker zu belasten (vgl. BVerfGE 148, 40 <57 Rn. 47>; 151, 101 <141 Rn. 103>; 158, 282 <340 Rn. 142>).

Die ungleiche Auswirkung auf Empfänger von Leistungen nach dem Conterganstiftungsgesetz, die anrechenbare Leistungen erhalten, einerseits und solchen, die keine anrechenbaren Leistungen erhalten, andererseits ist erforderlich. Denn eine Doppelleistung und die damit einhergehende Besserstellung des Empfängers kann denotwendig nur bei denjenigen Berechtigten verhindert werden, die eine entsprechende Leistung auch erhalten. Eine Anrechnungsregelung, die Doppelleistungen nur teilweise 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.

182

bb) Die Ungleichbehandlung ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne, was voraussetzt, dass das Maß der Ungleichbehandlung in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung der mit der Differenzierung verfolgten Ziele und zu dem Ausmaß und Grad der durch die Ungleichbehandlung bewirkten Zielerreichung steht (vgl. BVerfGE 138, 136 <197 Rn. 156>; 158, 282 <374 Rn. 222>). Die Ungleichbehandlung steht nicht außer Verhältnis zur Bedeutung und Erreichung der hiermit verfolgten Ziele, den Empfang von Doppelleistungen zu verhindern, Ungleichheit zwischen den Geschädigten zu vermeiden, die Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft zu sichern und öffentliche Mittel sparsam einzusetzen. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass § 15 Abs. 2 Satz 2 ContStifG keinen von vornherein festgelegten Personenkreis betrifft, sondern ausschließlich an die zum Zeitpunkt der Auszahlung bestehenden tatsächlichen Verhältnisse anknüpft, die sich jederzeit verändern können. So können Anrechnungstatbestände bei einer Neugewährung einer Leistung entstehen oder bei einer Streichung der Leistung wieder entfallen.

Harbarth

Ott

Christ

Radtke

Härtel

Wolff

Eifert

Meßling