

Expertise der Geschäftsstelle der Conterganstiftung für behinderte Menschen

Abstimmungsbewertung bei Beschlüssen des Stiftungsrates der Conterganstiftung für behinderte Menschen und rechtliche Folgen

I. Ausgangslage

1. Sachverhalt

Der Stiftungsrat hat die Geschäftsstelle in seiner Sitzung am 04.06.2014 gebeten, in Abstimmung mit der Rechtsaufsicht das Abstimmungsergebnis folgender drei Beschlüsse aus den achtziger und neunziger Jahre zu bewerten:

- In der 28. Stiftungsratssitzung am 21.05.1985 sei unter TOP 5 ein Antrag mit 6 Ja-Stimmen, 3 Nein-Stimmen und 4 Enthaltungen beschlossen worden.
- In der 30. Stiftungsratssitzung am 15.05.1986 sei unter TOP 6 ein Antrag mit 4 Ja-Stimmen, 3 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen angenommen worden.
- In der 38. Stiftungsratssitzung am 17.05.1990 sei unter TOP 7 ein Antrag mit 3 Ja-Stimmen und 6 Enthaltungen angenommen worden.

Die Abstimmungsbewertungen dieser drei Beschlüsse stünden nach Ansicht des Stiftungsratsmitglieds Herrn Meyer im Widerspruch zu der Bewertung des in der 95. Stiftungsratssitzung vom 05.11.2013 unter TOP 10 gefassten Beschlussergebnisses. Bei dieser Sitzung waren fünf Stiftungsratsmitglieder anwesend. Über einen unter TOP 10 zur Abstimmung gestellten Antrag wurde mit 2 Ja-Stimmen bei 3 Enthaltungen entschieden. Der Antrag wurde damit laut Protokoll abgelehnt.

2. Rechtliche Grundlagen

Gemäß § 8 Abs. 7 der Stiftungssatzung können Beschlüsse „mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst werden.“

Im Vereinsrecht ist für die Beschlussfassung in § 32 Abs. 1 Satz 3 BGB geregelt, dass die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet. Soll bei der Beschluss-

fassung im Verein in Abweichung vom Gesetz nicht die Mehrheit der abstimmenden, sondern der anwesenden Mitglieder entscheiden, so dass Stimmenthaltungen mit der Wirkung von Nein-Stimmen mitgezählt werden, so muss dies aus der Vereinssatzung eindeutig hervorgehen (vgl. Leitsatz der BGH Entscheidung vom 12.01.1987, Az.: II ZR 152/86).

§ 32 Abs.1 Satz 3 BGB lautet: „Bei der Beschlussfassung entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen“. Von diesem Wortlaut weicht die Regelung in § 8 Abs. 7 der Stiftungssatzung ab: „Alle übrigen Beschlüsse können mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst werden“. Die Bezugnahme im Gesetzeswortlauf auf die „abgegebenen Stimmen“ und in der Stiftungssatzung auf die „anwesenden Mitglieder“ verdeutlicht, dass der Satzungsgeber eine vom Gesetzeswortlaut abweichende Regelung treffen wollte. Ausschlaggebend für die Ermittlung der Bezugsgröße für die Mehrheit, soll nach der Stiftungssatzung die Anzahl der anwesenden Mitglieder sein.

II. Bewertung der Beschlussfassungen im Einzelnen

1. Beschluss vom 05.11.2013

Bei der Stiftungsratssitzung am 05.11.2013 stimmten bei der fraglichen Abstimmung von 5 Stiftungsratsmitgliedern 2 mit Ja. Bezugsgröße für die Ermittlung der Mehrheit sind gem. § 8 Abs. 7 der Stiftungssatzung die anwesenden Mitglieder. Bei der Abstimmung waren 5 Ratsmitglieder anwesend. Eine Mehrheit 5 Stiftungsratsmitgliedern besteht aus mindestens 3 Stimmen. 2 Stimmen reichen für eine Mehrheit nicht aus. Der Antrag wurde somit richtigerweise letztlich als abgelehnt gewertet.

2. Beschluss vom 17.05.1990

In der 38. Sitzung des Stiftungsrates am 17.05.1990 wurde unter TOP 7 mit 3 Ja-Stimmen und 6 Enthaltungen ein Zuschussantrag abgelehnt.

Das Protokoll erklärt hierzu: „Im Fall III/477 fand der Zuschussantrag mit 3 Ja-Stimmen und 6 Enthaltungen nicht die für eine positive Entscheidung erforderliche Unterstützung.“ Die diesbezüglich in der von der Geschäftsstelle erstellten Übersicht getroffene Aussage: „beschlossen: 3 Ja-Stimmen, 6 Enthaltungen“ ist insofern missverständlich. Der Beschluss ist zwar gefallen, jedoch nicht für, sondern gegen den zur Abstimmung gestellten Antrag. Die nicht abgegebenen Stimmen wurden im vor-

liegenden Fall faktisch als Nein-Stimmen gewertet. Der Beschluss entspricht damit der unter I.2. dargestellten Rechtslage und der Bewertung der Abstimmung vom 5.11.2013.

3. Beschlüsse vor 1990

In der 28. Sitzung des Stiftungsrates am 21.05.1985 wurde unter TOP 5 mit 6 Ja-Stimmen, 3 Nein-Stimmen und 4 Enthaltungen über den Zuschussantrag III/311 entschieden. Der Antrag wurde laut Protokoll angenommen.

In der 30. Sitzung des Stiftungsrates am 15.05.1986 wurde unter TOP 6 mit 4 Ja-Stimmen, 3 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen über den Zuschussantrag III/369 entschieden. Der Antrag wurde laut Protokoll angenommen.

In den genannten Abstimmungen der 28. und 30. Sitzung, wurden die Enthaltungen nicht als Gegenstimmen zu dem zur Abstimmung gestellten Antrag gewertet, da andernfalls eine Ablehnung hätte erfolgen müssen. Wären Enthaltungen als Ablehnungen des zur Abstimmung gestellten Antrages gewertet worden, so hätten sie faktisch als Nein-Stimmen gewertet werden müssen. Wären jedoch Nein-Stimmen und Enthaltungen summiert worden, hätte sich eine Mehrzahl der Stimmberechtigten gegen die Annahme des zur Abstimmung gestellten Antrages ausgesprochen (28.Sitzung: 3 Nein-Stimmen + 4 Enthaltungen = 7 Nein-Stimmen gegen 6 Ja-Stimmen; 30. Sitzung: 3 Nein-Stimmen + 2 Enthaltungen = 5 Nein-Stimmen gegen 4 Ja-Stimmen). Da die Anträge jedoch angenommen worden sind, ist davon auszugehen, dass die Enthaltungen im Ergebnis nicht berücksichtigt wurden.

4. Konsequenzen

a) Voraussetzungen für eine Rückforderung der gewährten Zuwendungen
(Beschlüsse der 28. und 30. Stiftungsratssitzung)

Basierend auf der eingangs dargestellten rechtlichen Bewertung von Abstimmungen des Stiftungsrates ist zu prüfen, inwieweit die aufgrund der fehlerhaft gefassten Beschlüsse gewährten Zuwendungen zurückgefordert werden können.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Zuwendungen:

- 28. Sitzung vom 21.05.1985 (TOP 5 III/311): Mitfinanzierung einer Multiple - Sklerose-Station in Höhe von 500.000,00 DM
- 30. Sitzung vom 15.05.1986 (TOP 6 III/369): Bezuschussung eines Nebengebäudes für ein Behindertenwohnheim in Höhe von 35.000,00 DM

Gemäß § 49 a VwVfG in Verbindung mit den Vorschriften des Bereicherungsrechts (§§ 812 ff. BGB) sind bereits erbrachte Leistungen zu erstatten, soweit ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen worden ist.

Ermächtigungsgrundlage für die Aufhebung eines Verwaltungsakts ist mangels spezialgesetzlicher Vorschriften § 48 VwVfG. Gemäß § 48 Abs. 1 VwVfG kann ein rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft durch die Erlassbehörde zurückgenommen werden.

Voraussetzung im Rahmen der materiellen Rechtmäßigkeit ist zunächst das Vorliegen eines Verwaltungsakts im Sinne des § 35 S. 1 VwVfG. Allein fraglich ist in diesem Zusammenhang das Merkmal der „Außenwirkung“. Eine verwaltungsbehördliche Maßnahme ist dann auf Außenwirkung gerichtet, wenn die Regelung ihrem objektiven Sinngehalt nach dazu bestimmt ist, über den verwaltungsinternen Bereich hinauszugreifen. Den Stiftungsratsbeschlüssen in den Sitzungen vom 21.05.1985 sowie 15.05.1986 fehlt es grundsätzlich an dieser Außenwirkung. Es handelt sich vielmehr um innerorganisatorische Entscheidungen, verbunden mit einem Handlungsauftrag, die zur Außenwirkung noch eines Umsetzungsaktes bedürfen. Diese Umsetzungsakte liegen in den dazu durch die damalige Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“ ergangenen Zuwendungsbescheiden vom 21.05.1986 und 28.05.1985. Das Merkmal der „Außenwirkung“ ist damit bei den Zuwendungsbescheiden gegeben. Ein Verwaltungsakt liegt vor.

Die Rücknahme eines Verwaltungsaktes ist nach § 48 Abs. 1 VwVfG nur zulässig, wenn der Verwaltungsakt rechtswidrig war. Die Verwaltungsakte sind aufgrund des Verstoßes gegen § 8 Abs. 7 der Stiftungssatzung und demnach unter Verstoß gegen geltendes Verfahrensrecht erlassen worden. Sie waren folglich rechtswidrig.

Die aufgrund der Beschlüsse erlassenen Zuwendungsbescheide begründen ein Recht auf Zahlung von Geldleistungen. Es handelt sich folglich um begünstigende Verwaltungsakte. Eine Rücknahme darf daher gemäß § 48 Abs. 1 S. 2 VwVfG nur unter den Einschränkungen des § 48 Abs. 2 bis 4 VwVfG vorgenommen werden.

Gemäß § 48 Abs. 4 VwVfG ist die Rücknahme eines rechtswidrigen, begünstigen Verwaltungsakts im Interesse der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme zulässig. Fraglich ist, wann diese zu laufen beginnt. Die Rechtsprechung sieht in der Jahresfrist eine Entscheidungsfrist. Sie beginnt daher erst zu laufen, wenn der Behörde die für die Rücknahmeentscheidung erheblichen Tatsachen vollständig bekannt sind und sie die Rechtswidrigkeit des erlassenen Verwaltungsakts erkannt hat. Maßgeblich ist dabei die Kenntnis des grundsätzlich nach der innerbehördlichen Geschäftsverteilung zur Rücknahme des Verwaltungsakts berufenen Amtswalters. Dies ist hier der Vorstand. Er führt gemäß § 7 Abs. 5 ContStifG die Beschlüsse des Stiftungsrates aus und führt die Geschäfte der Stiftung. Zu diesen Geschäften gehören insbesondere die Vergabe der Stiftungsmittel und die Überwachung ihrer zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung durch die Stiftung. Unter Berücksichtigung des oben Genannten ist in jedem Fall die Jahresfrist noch nicht verstrichen.

Nach § 48 Abs. 2 S. 1 VwVfG ist bei einem Verwaltungsakt, der eine Geldleistung gewährt, die im Ermessen stehende Rücknahme ausgeschlossen, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsakts vertraut hat und dieses Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist.

Gemäß Satz 2 ist Schutzwürdigkeit in der Regel gegeben, „wenn der Begünstigte die gewährten Leistungen verbraucht hat oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann.“ Verbrauch im Sinne des § 48 Abs. 2 S. 2 VwVfG ist dabei jede Form der Nutzung, die eine Minderung des Bestands oder der Substanz des aufgrund des Verwaltungsakts Erhaltenen zur Folge hat. Vermögensdisposition ist demgegenüber jedes Verhalten, das in ursächlichem Zusammenhang mit dem begünstigenden Verwaltungsakt steht und dessen Rücknahme wirtschaftlich nachteilige Auswirkungen auf die Vermögenssituation des Betroffenen hat.

Vorliegend ist der Zuschuss von 500.000,00 DM für die Errichtung einer Multiple-Sklerose-Station verwandt worden. Der Zuschuss von 35.000,00 DM kam dem Bau eines Nebengebäudes für ein Behinderten-Wohnheim zugute. In beiden Fällen sind Vermögensdispositionen getroffen worden, denen subjektiv das Vertrauen auf den Bestand des Verwaltungsakts zugrunde lag und im Falle einer Rücknahme objektiv wirtschaftliche Nachteile mit sich bringen würde. Zudem liegt die Ursache für eine mögliche Rücknahme in dem formell fehlerhaften Stiftungsratsbeschluss, der nicht im Verantwortungsbereich der Begünstigten liegt noch diesen bekannt war oder hätte bekannt sein müssen. Nicht zuletzt ist die seit Erlass der Bescheide aus den Jahren 1985 und 1986 verstrichene Zeit von ca. 30 Jahren zu würdigen. Je mehr Zeit verstrichen ist, desto stärker ist das Vertrauen der Betroffenen zu berücksichtigen. Diese Umstände führen dazu, dass das Interesse an der Schutzwürdigkeit der Begünstigten gegenüber dem Interesse der Stiftung an der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung überwiegt. Die Verwaltungsakte aus den Jahren 1985 und 1986 dürfen nicht zurückgenommen werden.

b) Ergebnis

Da nach den vorstehenden Ausführungen eine Rücknahme der Verwaltungsakte nicht in Betracht kommt, besteht kein Anspruch der Stiftung auf Erstattung bereits erbrachter Leistungen gemäß § 49 a VwVfG.