

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

E 471/2020-17 ua.*

17. Juni 2021

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Andreas HAUER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Michael RAMI,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie des Ersatzmitgliedes

MMag. Dr. Barbara LEITL-STAUDINGER

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters

Mag. Dr. Niklas SONNTAG

als Schriftführer,

in den Beschwerdesachen 1. des ***, ***, ***, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Johann Postlmayr, Stadtplatz 6, 5230 Mattighofen, gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom 29. Januar 2020, Z L517 2185541-1/43E (E 471/2020), 2. des ***, ***, ***, ***, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Herbert Pochieser, Schottenfeldgasse 2-4/23, 1070 Wien, gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom 16. April 2020, Z W266 2163477-2/7E (E 1551/2020), 3. der ***, ***, ***, vertreten durch Rechtsanwalt Mag. Bernhard Kispert, Himmelfortgasse 20/2, 1010 Wien, gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom 15. Juni 2020, Z W166 2225385-1/13E (E 2527/2020) und 4. des ***, ***, ***, vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Christa Schneebauer, Schellinggasse 3/4a, 1010 Wien, gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom 1. Oktober 2020, Z W261 2227299-1/20E (E 4035/2020), in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. b B-VG wird die Verfassungsmäßigkeit des § 46 des Bundesgesetzes vom 17. Mai 1990 über die Beratung, Betreuung und besondere Hilfe für behinderte Menschen (Bundesbehindertengesetz – BBG), BGBl. Nr. 283/1990, idF BGBl. I Nr. 57/2015 von Amts wegen geprüft.
- II. Die Beschwerdeverfahren werden nach Fällung der Entscheidung im Gesetzesprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerden und Vorverfahren

1. Der Beschwerdeführer in dem zu E 471/2020 protokollierten Verfahren stellte am 2. Mai 2017 beim Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (Sozialministeriumservice) einen Antrag auf Gewährung eines Behindertenpasses, welcher am 17. August 2017 nach Einholung mehrerer Sachverständigengutachten mit der Feststellung eines Gesamtgrades der Behinderung von 60 vH befristet bis zum 31. Juli 2020 ausgestellt wurde.

1

- 1.1. Gegen diese Erledigung erhob der Beschwerdeführer am 4. Oktober 2017 Beschwerde, beantragte die – unbefristete – Feststellung eines höheren Grades der Behinderung und brachte auf das Wesentliche zusammengefasst vor, er erachte sich wegen des in § 46 Bundesbehindertengesetz (BBG) vorgesehenen Neuerungsverbot und wegen des als Bescheid geltenden Behindertenpasses, der entgegen den §§ 58 ff. AVG nicht begründet werden müsse, in seinen Rechten verletzt. Der Beschwerdeführer habe einen formularmäßig gestalteten Antrag gestellt und die eingeholten Sachverständigengutachten erst mit der Zustellung des Behindertenpasses erhalten, weshalb er im erstinstanzlichen Verfahren nicht zum festgestellten Grad der Behinderung und zur Befristung Stellung nehmen können; das Neuerungsverbot hindere ihn aber daran, im Beschwerdeverfahren mit Bestimmungen der Einschätzungsverordnung zu argumentieren, weil dazu im Behördenverfahren kein Vorbringen erstattet worden sei. Ohne Neuerungsverbot könnten neue Ausführungen gemacht und neue Unterlagen vorgelegt werden. 2
- 1.2. Nach Vorlage der Beschwerde durch das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (Sozialministeriumservice) an das Bundesverwaltungsgericht legte der Beschwerdeführer im August 2018 ein Gutachten eines Facharztes für Psychiatrie und Neurologie vor. 3
- 1.3. In der Folge holte das Bundesverwaltungsgericht weitere medizinische Sachverständigengutachten ein, gewährte Parteiengehör zu diesen Gutachten und führte eine mündliche Verhandlung durch. 4
- 1.4. Mit mündlich verkündetem Erkenntnis vom 30. September 2019, L517 2185541-1/43E, schriftlich ausgefertigt am 29. Jänner 2020, wies das Bundesverwaltungsgericht die erhobene Beschwerde als unbegründet ab und stellte fest, dass der Gesamtgrad der Behinderung 60 vH betrage. Begründend führte das Bundesverwaltungsgericht u.a. aus, dass der (zuletzt bestellte) Sachverständige in einem im Mai 2019 erstellten Gesamtgutachten abschließend zum Ergebnis gekommen sei, dass ein Grad der Behinderung von 60 vH vorliege. Der Beschwerdeführer habe in seiner Stellungnahme und der mündlichen Verhandlung nichts vorgebracht, was die Tauglichkeit des befassten Sachverständigen oder dessen Beurteilung und Feststellungen in Zweifel zu ziehen vermocht habe. Der Beschwerdeführer habe weder Ungereimtheiten noch Widersprüche im Sachver- 5

ständigenbeweis aufzeigen können noch sei er den Ausführungen des Sachverständigen auf gleicher fachlicher Ebene entgegengetreten.

1.5. Gegen diese Entscheidung richtet sich die vorliegende, zu E 471/2020 protokollierte, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der der Beschwerdeführer die "Anwendung der verfassungswidrigen Bestimmung des § 46 dritter Satz Bundesbehindertengesetz (BBG) idF BGBl. I Nr. 57/2015 (Neuerungsverbot) und § 45 Abs.2 BBG idF BGBl. I Nr. 66/2014, wegen Verletzung des Rechts auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz nach Art.7 Abs.1 B-VG und Art.2 StGG, auf Beschwerdeerhebung nach Art.130 Abs.1 Z.1 B-VG, auf ein faires Verfahren nach Art.6 Abs.1 sowie auf ein effektives Rechtsmittel nach Art.13 EMRK" moniert. 6

1.6. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Verwaltungs- und Gerichtsakten vorgelegt, von der Erstattung einer Gegenschrift jedoch Abstand genommen. 7

2. Beim Verfassungsgerichtshof ist des Weiteren zu E 1551/2020 eine auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom 16. April 2020, W266 2163477-2/7E, anhängig, mit welchem die Beschwerde gegen die Abweisung eines Antrages auf Vornahme der Zusatzeintragung "Unzumutbarkeit der Benützung öffentlicher Verkehrsmittel wegen dauerhafter Mobilitätseinschränkung aufgrund einer Behinderung" abgewiesen wurde. 8

2.1. Das Bundesverwaltungsgericht holte im Beschwerdeverfahren ein Sachverständigengutachten eines Arztes für Allgemeinmedizin ein, das dem Beschwerdeführer zur Stellungnahme binnen zwei Wochen übermittelt wurde. Der Beschwerdeführer gab dazu keine Äußerung ab. Das Bundesverwaltungsgericht führte in diesem Zusammenhang im Rahmen seiner Beweiswürdigung im angefochtenen Erkenntnis unter anderem aus, dass der Beschwerdeführer, "dem es im Übrigen freigestanden wäre, durch Beibringung eines Gegengutachtens eines Sachverständigen seiner Wahl die getroffene Einschätzung des herangezogenen Sachverständigen zu entkräften, [...] dem gegenständlichen Sachverständigengutachten nicht auf gleicher fachlicher Ebene entgegengetreten" ist. 9

2.2. In der gegen dieses Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes erhobenen, auf Art. 144 B-VG gestützten Beschwerde bringt der Beschwerdeführer insbe- 10

sondere vor, dass das Neuerungsverbot des § 46 BBG eine Diskriminierung Behinderter darstelle und ohne Notwendigkeit vom allgemeinen Verfahrensrecht abweiche.

2.3. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Verwaltungs- und Gerichtsakten vorgelegt, von der Erstattung einer Gegenschrift jedoch Abstand genommen. 11

3. Beim Verfassungsgerichtshof ist ferner zu E 2527/2020 eine auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom 15. Juni 2020, W166 2225385-1/13E, anhängig, mit welchem die Beschwerde gegen die Abweisung eines Antrages auf Ausstellung eines Behindertenpasses gemäß den §§ 40 ff. BBG abgewiesen und die Beschwerdeverentscheidung der belangten Verwaltungsbehörde bestätigt wurde. 12

3.1. Begründend führte das Bundesverwaltungsgericht unter anderem aus, dass zwei gemeinsam mit einer Stellungnahme zu einem "Aktengutachten" vorgelegte Beweismittel, nämlich eine "internistische Stellungnahme" und ein orthopädisches Gutachten, unter die Neuerungsbeschränkung des § 46 BBG fielen und deshalb nicht zu berücksichtigen gewesen wären. Aus diesem Grund hätten auch die "damit erstmals ins Treffen geführten Kopfschmerzattacken [...] nicht mehr berücksichtigt werden" können. 13

3.2. In der gegen dieses Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes erhobenen, auf Art. 144 B-VG gestützten Beschwerde bringt die Beschwerdeführerin insbesondere vor, dass es gegen den Grundsatz eines fairen Verfahrens und der "Waffengleichheit der Parteien" verstoße, wenn zwar das Bundesverwaltungsgericht entgegen § 46 BBG neue Gutachten einhole, während dies der Beschwerdeführerin verwehrt sei. Da die Beschwerdeführerin keinerlei medizinische Kenntnisse aufweise, stelle für sie die Vorlage eines eigenen "Ergänzungsgutachtens" die einzige Möglichkeit dar, sich mit dem vom Bundesverwaltungsgericht eingeholten "Ergänzungsgutachten" auseinanderzusetzen "und dadurch ein prozessuales Gleichgewicht herzustellen". 14

3.3. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Verwaltungs- und Gerichtsakten vorgelegt, von der Erstattung einer Gegenschrift jedoch Abstand genommen. 15

4. Beim Verfassungsgerichtshof ist schließlich zu E 4035/2020 eine auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom 1. Oktober 2020, W261 2227299-1/20E, anhängig, mit welchem die Beschwerde gegen die Abweisung eines Antrages auf Ausstellung eines Behindertenpasses gemäß den §§ 40 ff. BBG abgewiesen wurde. 16
- 4.1. Der Beschwerdeführer beantragte die Ausstellung eines Behindertenpasses auf Grund seiner Beeinträchtigungen in Folge einer Plexusparesse. Erst nach Einlangen der Bescheidbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht legte der Beschwerdeführer auch medizinische Befunde hinsichtlich psychischer Leiden vor. Das Bundesverwaltungsgericht hielt im Rahmen der Begründung seines Erkenntnisses fest, dass das Neuerungsverbot des § 46 BBG einer Berücksichtigung dieser psychischen Leiden entgegenstehe. 17
- 4.2. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Verwaltungs- und Gerichtsakten vorgelegt, von der Erstattung einer Gegenschrift jedoch Abstand genommen. 18
5. Der Verfassungsgerichtshof hat in sinngemäßer Anwendung der §§ 187 und 404 ZPO iVm § 35 Abs. 1 VfGG die Verfahren zur gemeinsamen Beratung und Entscheidung verbunden. 19

II. Rechtslage

Die §§ 40 bis 47 des Bundesgesetzes vom 17. Mai 1990 über die Beratung, Betreuung und besondere Hilfe für behinderte Menschen (Bundesbehindertengesetz – BBG), BGBl. 283/1990 idF BGBl. 314/1994 (§ 43), BGBl. I 150/2002 (§ 40), BGBl. I 66/2014 (§§ 41, 45), BGBl. I 57/2015 (§ 46) und BGBl. I 120/2016 (§ 42) lauten (die in Prüfung gezogene Bestimmung ist hervorgehoben): 20

"ABSCHNITT VI BEHINDERTENPASS

§ 40.

(1) Behinderten Menschen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Inland und einem Grad der Behinderung oder einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von mindestens 50% ist auf Antrag vom Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (§ 45) ein Behindertenpaß auszustellen, wenn
1. ihr Grad der Behinderung (ihre Minderung der Erwerbsfähigkeit) nach bundesgesetzlichen Vorschriften durch Bescheid oder Urteil festgestellt ist oder

2. sie nach bundesgesetzlichen Vorschriften wegen Invalidität, Berufsunfähigkeit, Dienstunfähigkeit oder dauernder Erwerbsunfähigkeit Geldleistungen beziehen oder
3. sie nach bundesgesetzlichen Vorschriften ein Pflegegeld, eine Pflegezulage, eine Blindenzulage oder eine gleichartige Leistung erhalten oder
4. für sie erhöhte Familienbeihilfe bezogen wird oder sie selbst erhöhte Familienbeihilfe beziehen oder
5. sie dem Personenkreis der begünstigten Behinderten im Sinne des Behinderteneinstellungsgesetzes, BGBl. Nr. 22/1970, angehören.

(2) Behinderten Menschen, die nicht dem im Abs. 1 angeführten Personenkreis angehören, ist ein Behindertenpaß auszustellen, wenn und insoweit das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen auf Grund von Vereinbarungen des Bundes mit dem jeweiligen Land oder auf Grund anderer Rechtsvorschriften hierzu ermächtigt ist.

§ 41.

(1) Als Nachweis für das Vorliegen der im § 40 genannten Voraussetzungen gilt der letzte rechtskräftige Bescheid eines Rehabilitationsträgers (§ 3), ein rechtskräftiges Urteil eines Gerichtes nach dem Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz, BGBl. Nr. 104/1985, ein rechtskräftiges Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes oder die Mitteilung über die Gewährung der erhöhten Familienbeihilfe gemäß § 8 Abs. 5 des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967, BGBl. Nr. 376. Das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen hat den Grad der Behinderung nach der Einschätzungsverordnung (BGBl. II Nr. 261/2010) unter Mitwirkung von ärztlichen Sachverständigen einzuschätzen, wenn

1. nach bundesgesetzlichen Vorschriften Leistungen wegen einer Behinderung erbracht werden und die hierfür maßgebenden Vorschriften keine Einschätzung vorsehen oder
2. zwei oder mehr Einschätzungen nach bundesgesetzlichen Vorschriften vorliegen und keine Gesamteinschätzung vorgenommen wurde oder
3. ein Fall des § 40 Abs. 2 vorliegt.

(2) Anträge auf Ausstellung eines Behindertenpasses, auf Vornahme von Zusatzeintragungen oder auf Einschätzung des Grades der Behinderung sind ohne Durchführung eines Ermittlungsverfahrens zurückzuweisen, wenn seit der letzten rechtskräftigen Entscheidung noch kein Jahr vergangen ist. Dies gilt nicht, wenn eine offenkundige Änderung einer Funktionsbeeinträchtigung glaubhaft geltend gemacht wird.

(3) Entspricht ein Behindertenpasswerber oder der Inhaber eines Behindertenpasses ohne triftigen Grund einer schriftlichen Aufforderung zum Erscheinen zu einer zumutbaren ärztlichen Untersuchung nicht, verweigert er eine für die Entscheidungsfindung unerlässliche ärztliche Untersuchung oder weigert er sich, die zur Durchführung des Verfahrens unerlässlichen Angaben zu machen, ist das Verfahren einzustellen. Er ist nachweislich auf die Folgen seines Verhaltens hinzuweisen.

§ 42.

(1) Der Behindertenpass hat den Vornamen sowie den Familiennamen, das Geburtsdatum eine allfällige Versicherungsnummer und den festgestellten Grad der Behinderung oder der Minderung der Erwerbsfähigkeit zu enthalten und ist mit einem Lichtbild auszustatten. Zusätzliche Eintragungen, die dem Nachweis von Rechten und Vergünstigungen dienen, sind auf Antrag des behinderten Menschen zulässig. Die Eintragung ist vom Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen vorzunehmen.

(2) Der Behindertenpaß ist unbefristet auszustellen, wenn keine Änderung in den Voraussetzungen zu erwarten ist.

§ 43.

(1) Treten Änderungen ein, durch die behördliche Eintragungen im Behindertenpaß berührt werden, hat das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen diese zu berichtigen oder erforderlichenfalls einen neuen Behindertenpaß auszustellen. Bei Wegfall der Voraussetzungen ist der Behindertenpaß einzuziehen.

(2) Der Besitzer des Behindertenpasses ist verpflichtet, dem Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen binnen vier Wochen jede Änderung anzuzeigen, durch die behördliche Eintragungen im Behindertenpaß berührt werden, und über Aufforderung dem Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen den Behindertenpaß vorzulegen.

§ 44.

(1) Ein Behindertenpaß ist ungültig, wenn die behördlichen Eintragungen, Unterschriften oder Stempel unkenntlich geworden sind, das Lichtbild fehlt oder den Besitzer nicht mehr einwandfrei erkennen läßt oder Beschädigungen oder Merkmale seine Vollständigkeit, Einheit oder Echtheit in Frage stellen.

(2) Wenn der Behindertenpaß gemäß Abs. 1 ungültig ist oder der Verlust des Behindertenpasses glaubhaft gemacht wurde, ist ein neuer Behindertenpaß auszustellen.

§ 45.

(1) Anträge auf Ausstellung eines Behindertenpasses, auf Vornahme einer Zusatzeintragung oder auf Einschätzung des Grades der Behinderung sind unter Anschluß der erforderlichen Nachweise bei dem Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen einzubringen.

(2) Ein Bescheid ist nur dann zu erteilen, wenn einem Antrag gemäß Abs. 1 nicht stattgegeben, das Verfahren eingestellt (§ 41 Abs. 3) oder der Pass eingezogen wird. Dem ausgestellten Behindertenpass kommt Bescheidcharakter zu.

(3) In Verfahren auf Ausstellung eines Behindertenpasses, auf Vornahme von Zusatzeintragungen oder auf Einschätzung des Grades der Behinderung hat die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts durch den Senat zu erfolgen.

(4) Bei Senatsentscheidungen in Verfahren gemäß Abs. 3 hat eine Vertreterin oder ein Vertreter der Interessenvertretung der Menschen mit Behinderung als fachkundige Laienrichterin oder fachkundiger Laienrichter mitzuwirken. Die fachkundigen Laienrichterinnen oder Laienrichter (Ersatzmitglieder) haben für die jeweiligen Agenden die erforderliche Qualifikation (insbesondere Fachkunde im Bereich des Sozialrechts) aufzuweisen.

(5) Die im § 10 Abs. 1 Z 6 des Bundesbehindertengesetzes genannte Vereinigung entsendet die Vertreterin oder den Vertreter der Interessenvertretung der Menschen mit Behinderung. Hinsichtlich der Aufteilung des Nominierungsrechtes auf gleichartige Vereinigungen ist § 10 Abs. 2 des Bundesbehindertengesetzes anzuwenden. Für jede Vertreterin und jeden Vertreter ist jeweils auch die erforderliche Anzahl von Ersatzmitgliedern zu entsenden.

(6) Reisekosten, die einem behinderten Menschen dadurch erwachsen, dass er im Zusammenhang mit einem Verfahren auf Ausstellung eines Behindertenpasses einer Ladung des Sozialministeriumservice Folge leistet, sind in dem im § 49 des Kriegsopferversorgungsgesetzes 1957 angeführten Umfang zu ersetzen. Der Ersatz der Reisekosten entfällt, wenn die Fahrtstrecke (Straßenkilometer) zwischen dem Wohnort und dem Ort der Untersuchung 50 km (einfache Strecke) nicht übersteigt.

§ 46.

Die Beschwerdefrist beträgt abweichend von den Vorschriften des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes, BGBl. I Nr. 33/2013, sechs Wochen. Die Frist zur Erlassung einer Beschwerdeentscheidung beträgt zwölf Wochen. In Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht dürfen neue Tatsachen und Beweismittel nicht vorgebracht werden.

§ 47.

Der Bundesminister für Arbeit und Soziales ist ermächtigt, mit Verordnung die näheren Bestimmungen über den nach § 40 auszustellenden Behindertenpaß und damit verbundene Berechtigungen festzusetzen."

III. Bedenken des Gerichtshofes

1. Bei Behandlung der Beschwerden sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des § 46 BBG entstanden. 21

2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerden zulässig sind, dass das Bundesverwaltungsgericht bei der Erlassung der angefochtenen Entscheidungen die in Prüfung gezogene Bestimmung zumindest denkmöglich angewendet hat und dass auch der Verfassungsgerichtshof diese Bestimmung bei seiner Entscheidung über die Beschwerden anzuwenden hätte. 22

3. Zur Rechtslage:

23

3.1. Gemäß § 40 BBG ist behinderten Menschen auf Antrag vom Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (Sozialministeriumservice) unter den dort genannten Voraussetzungen ein Behindertenpass auszustellen. Anträge auf Ausstellung eines Behindertenpasses sind unter Anschluss der erforderlichen Nachweise beim Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen einzubringen (§ 45 Abs. 1 BBG). Anträge auf Ausstellung eines Behindertenpasses sind unzulässig, wenn seit der letzten rechtskräftigen Entscheidung noch kein Jahr vergangen ist, es sei denn, es wird eine offenkundige Änderung der Funktionsbeeinträchtigung glaubhaft geltend gemacht (§ 41 Abs. 2 BBG). Der Behindertenpass ist unbefristet auszustellen, wenn keine Änderung in den Voraussetzungen zu erwarten ist (§ 42 Abs. 2 BBG). Der ausgestellte Behindertenpass hat "Bescheidcharakter" (§ 45 Abs. 2 zweiter Satz BBG). Ein Bescheid ist nur dann zu erteilen, wenn einem Antrag auf Ausstellung eines Behindertenpasses nicht stattgegeben oder wenn das Verfahren nach § 41 Abs. 3 BBG eingestellt wird (§ 45 Abs. 2 erster Satz BBG). Über Bescheidbeschwerden entscheidet das Bundesverwaltungsgericht (vgl. § 45 Abs. 3 BBG). Die Beschwerdefrist beträgt – abweichend vom VwGVG – sechs Wochen, die Frist zur Erlassung einer Beschwerdeentscheidung beträgt – abweichend vom VwGVG – zwölf Wochen (§ 46 erster und zweiter Satz BGG). "Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht dürfen neue Tatsachen und Beweismittel nicht vorgebracht werden" (§ 46 dritter Satz BBG).

24

3.2. Das in § 46 dritter Satz BBG vorgesehene Neuerungsverbot geht auf die Novelle zum BBG durch Art. 6 BGBl. I 57/2015 zurück. Die Gesetzesmaterialien (ErlRV 527 BlgNR 25. GP, 4 f.) haben dazu wie folgt ausgeführt:

25

"Nach Art. 136 Abs. 2 B-VG in der geltenden Fassung können durch Bundes- oder Landesgesetz Regelungen über das Verfahren der Verwaltungsgerichte getroffen werden, wenn sie zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind oder soweit das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz dazu ermächtigt.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass neu vorgelegte medizinische Befunde und die oftmals erforderliche Beiziehung von neuen Sachverständigen häufig einen zeitnahen Abschluss der Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht wesentlich erschweren. Es soll daher die derzeit für Beschwerdeentscheidungen vorgesehene zweimonatige Entscheidungsfrist auf zwölf Wochen verlängert werden. Hierdurch bleibt es einerseits Menschen mit Behinderung unbenommen, im Verfahren vor dem Bundesamt für Soziales und Behinderten-

wesen bzw. in einer allfälligen Beschwerde gegen einen Bescheid alle Tatsachen und Beweismittel vorzubringen. Außerdem wird es dem Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen ermöglicht in erster Instanz eine fundierte Entscheidung zu treffen, sodass die Menschen mit Behinderung durch eine gesamt zu erwartende kürzere Verfahrensdauer schneller zu ihrem Recht kommen. Im Gegenzug soll eine auf das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht begrenzte Neuerungsbeschränkung geschaffen werden. Die Neuerungsbeschränkung soll nur für jene Verfahren gelten, in welchen nach dem Inkrafttreten der vorliegenden Novelle gegen Entscheidungen des Bundesamtes für Soziales und Behindertenwesen Beschwerden eingebracht werden."

Im diesbezüglichen Ausschussbericht (AB 564 BlgNR 25. GP, 2) heißt es dazu: 26

"Ferner beschloss der Ausschuss für Arbeit und Soziales einstimmig folgende Feststellung:

In § 19 BEinstG betreffend die Feststellung der Begünstigteneigenschaft bzw. in § 46 BBehG betr. die Ausstellung des Behindertenpasses wird ein Neuerungsverbot für Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht vorgesehen. Gleichzeitig wird die Frist für eine mögliche Beschwerdeentscheidung durch das Sozialministeriumsservice in diesen Fällen von 2 auf 3 Monate verlängert.

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales stellt dazu fest, dass dieses Neuerungsverbot nur unmittelbar für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht, nicht jedoch für die Beschwerdeentscheidung gilt.

Weiters geht der Ausschuss davon aus, dass das Sozialministeriumsservice die Möglichkeit der Beschwerdeentscheidung einschließlich einer allfälligen Beweisergänzung im Sinne einer sozialen Rechtsanwendung und der Verfahrensökonomie nutzen wird, auf jeden Fall jedoch bei Vorbringen neuer Tatsachen oder Beweismittel in der Beschwerde eine Beschwerdeentscheidung zu ergehen hat."

4. Der Verfassungsgerichtshof hegt gegen die hiemit in Prüfung gezogene Bestimmung folgende Bedenken: 27

4.1. Hinsichtlich Art. 136 Abs. 2 B-VG 28

4.1.1. Nach Art. 136 Abs. 2 dritter Satz B-VG können durch Bundes- oder Landesgesetz Regelungen über das Verfahren der Verwaltungsgerichte getroffen werden, wenn sie zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind oder soweit das in Art. 136 Abs. 2 erster Satz B-VG genannte Bundesgesetz, welches das Verfahren der Verwaltungsgerichte mit Ausnahme des Verwaltungsgerichtes des 29

Bundes für Finanzen einheitlich regelt (das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz [VwGVG]), dazu ermächtigt. Nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers (siehe ErlRV 1618 BlgNR 24. GP, 18 f.) und dem Wortlaut des Art. 136 Abs. 2 B-VG entspricht das Kriterium, dass durch Bundes- oder Landesgesetz Regelungen über das Verfahren der Verwaltungsgerichte getroffen werden können, wenn sie zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind, jenem des Art. 11 Abs. 2 letzter Halbsatz B-VG (vgl. VfSlg. 19.921/2014, 19.922/2014, 19.969/2015, 20.139/2017). Vom Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz abweichende Regelungen dürfen daher nur dann getroffen werden, wenn sie zur Regelung des Gegenstandes "unerlässlich" sind (vgl. zu Art. 11 Abs. 2 B-VG die Rechtsprechung beginnend mit VfSlg. 8945/1980). Die "Unerlässlichkeit" einer abweichenden Regelung in einem Materiengesetz kann sich dabei aus "besonderen Umständen" oder aus dem Regelungszusammenhang mit den materiellen Vorschriften ergeben (vgl. VfSlg. 19.787/2013 mwN). Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes sind von den allgemeinen Bestimmungen der Verfahrensgesetze abweichende Regelungen nur dann zulässig, wenn sie nicht anderen Verfahrensbestimmungen, etwa dem Rechtsstaatsprinzip und dem daraus abgeleiteten Grundsatz der Effektivität des Rechtsschutzes widersprechen (vgl. VfSlg. 15.218/1988, 17.340/2004, 20.239/2018); in dieser Hinsicht hat die durch Art. 136 Abs. 2 letzter Satz B-VG geschaffene Rechtslage auch nichts geändert (vgl. VfSlg. 19.922/2014, 19.969/2015).

4.1.2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass das VwGVG die Zulässigkeit des Vorbringens neuer Tatsachen und Beweise durch den Beschwerdeführer sowohl in einer Bescheidbeschwerde als auch noch im anschließenden Beschwerdeverfahren vorsieht (vgl. § 10 VwGVG), ohne den Bundes- oder Landesgesetzgeber zu abweichenden Regelungen zu ermächtigen. Demgegenüber scheint § 46 BBG das Vorbringen neuer Tatsachen und Beweismittel in Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht auszuschließen.

30

4.1.3. Der Verfassungsgerichtshof vermag nun vorderhand nicht zu erkennen, aus welchem Grund das Neuerungsverbot des § 46 BBG, das eine vom VwGVG abweichende Anordnung sein dürfte, zur Regelung des Gegenstandes unerlässlich sein sollte.

31

- 4.1.4. Der Verfassungsgerichtshof vermag ferner vorläufig nicht zu erkennen, aus welchem Grund die Beschwerdefrist nach § 46 erster Satz BBG mit sechs Wochen und die Frist zur Beschwerdevorentscheidung nach § 46 zweiter Satz BBG mit zwölf Wochen, die ohne Ermächtigung im VwGVG von § 7 Abs. 4 bzw. § 14 Abs. 1 leg. cit. abweichen dürften, zur Regelung des Gegenstandes unerlässlich sein sollten. 32
- 4.1.5. Der Verfassungsgerichtshof hegt somit das Bedenken, dass § 46 BBG Art. 136 Abs. 2 B-VG widerspricht. 33
- 4.1.6. Im Zuge des Gesetzesprüfungsverfahrens wird insbesondere zu prüfen sein, welche Bedeutung § 41 Abs. 2 BBG in diesem Zusammenhang hat, der nach Ablauf eines Jahres seit Rechtskraft der letzten Entscheidung – jedenfalls – eine neuerliche Antragstellung zulassen dürfte. 34
- 4.2. Hinsichtlich des Rechtsstaatsgebotes 35
- 4.2.1. Wie der Verfassungsgerichtshof in seiner ständigen Rechtsprechung zum rechtsstaatlichen Prinzip ausgesprochen hat, müssen Rechtsschutzeinrichtungen ihrer Zweckbestimmung nach ein bestimmtes Mindestmaß an faktischer Effizienz für den Rechtsschutzwerber aufweisen, worunter insbesondere die Erlangung einer Entscheidung rechtsrichtigen Inhalts zu verstehen ist. Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang nicht nur die Position des Rechtsschutzwerbers, sondern auch Zweck und Inhalt der Regelung, ferner die Interessen Dritter sowie das öffentliche Interesse. Der Gesetzgeber hat unter diesen Gegebenheiten einen Ausgleich zu schaffen, wobei aber dem Grundsatz der faktischen Effizienz eines Rechtsbehelfes der Vorrang zukommt und dessen Einschränkung nur aus sachlich gebotenen, triftigen Gründen zulässig ist (vgl. VfSlg. 11.196/1986, 12.409/1990, 13.003/1992, 14.374/1995, 16.994/2003, 19.921/2014, 20.239/2018; VfGH 6.10.2020, G 178/2020). 36
- 4.2.2. § 46 BBG dürfte das Vorbringen neuer Tatsachen und Beweismittel jedenfalls ab der Vorlage der Bescheidbeschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ausschließen. Dieses Neuerungsverbot vor dem Bundesverwaltungsgericht dürfte in Widerspruch zum Gebot der faktischen Effizienz der Rechtsschutzeinrichtungen stehen. 37

So scheint diese Bestimmung beispielsweise nicht auszuschließen, dass das Bundesverwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren weitere (neue) Sachverständigengutachten einholt. Nach herrschender Meinung dürfte ein (selbst nicht sachverständiger) Beschwerdeführer einem vom Verwaltungsgericht eingeholten Sachverständigengutachten (im Allgemeinen) nur "auf gleicher fachlicher Ebene", also durch Vorlage eines weiteren Sachverständigengutachtens, entgegen treten können (so hat das Bundesverwaltungsgericht dem Beschwerdeführer des zu E 471/2020 protokollierten Anlassverfahrens idS auch entgegengehalten, dass er den vom Bundesverwaltungsgericht eingeholten Sachverständigengutachten nicht auf gleicher fachlicher Ebene entgegengetreten sei). § 46 letzter Satz BBG dürfte die Beibringung solcher neuer Sachverständigengutachten durch den Beschwerdeführer aber ausschließen und damit dem Gebot der Effizienz der Rechtsschutzeinrichtungen widersprechen.

38

Nach dem Wortlaut des § 46 dritter Satz BBG und nach den Gesetzesmaterialien zu dieser Bestimmung dürfte das Neuerungsverbot erst ab der Vorlage einer Beschwerde durch die belangte Verwaltungsbehörde an das Bundesverwaltungsgericht zum Tragen kommen, sodass der Beschwerdeführer sowohl in der Bescheidbeschwerde als auch noch während der Zeitphase bis zur allfälligen Erlassung einer Beschwerdeentscheidung neue Tatsachen und Beweismittel vorbringen können dürfte. Ob die belangte Behörde aber die ihr zur Erlassung einer Beschwerdeentscheidung eingeräumte Frist von zwölf Wochen (§ 46 zweiter Satz BBG) ausschöpft oder ob sie etwa eine Beschwerde sogleich nach deren Einlangen dem Bundesverwaltungsgericht vorlegt, dürfte im Ermessen der belangten Behörde liegen (vgl. zB VfSlg. 19.921/2014, VwSlg. 19.118 A/2015, ferner VfGH 6.10.2020, G 178/2020). Damit dürfte aber die Frage der (Dauer der) Zulässigkeit der Vorlage neuer Tatsachen und Beweismittel von Umständen abhängen, die aus der Sicht eines Beschwerdeführers nicht absehbar sein dürften (vgl. VfGH 6.10.2020, G 178/2020). Diese Unwägbarkeit, die in § 46 dritter Satz BBG grundgelegt sein dürfte, dürfte ebenfalls in Widerspruch zum Gebot eines Mindestmaßes faktischer Effizienz des Rechtsschutzes stehen.

39

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, von Amts wegen § 46 Bundesbehindertengesetz, BGBl. 283/1990, idF BGBl. I 57/2015 auf seine Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. 40
2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Gesetzesprüfungsverfahren zu klären sein. 41
3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 42

Wien, am 17. Juni 2021

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführer:

Mag. Dr. SONNTAG

* Weitere Geschäftszahlen:

E 1551/2020-18, E 2527/2020-15, E 4035/2020-13