

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 225/2021-19

14. Dezember 2021

IM NAMEN DER REPUBLIK!

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 MAYRHOFER,

Dr. Michael RAMI,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Mag. Susanne ROSENMAYR,

als Schriftführerin,

in dem von Amts wegen eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 46 Bundesbehindertengesetz, BGBl. 283/1990, idF BGBl. I 57/2015 in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 140 B-VG zu Recht erkannt:

§ 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 wird nicht als verfassungswidrig aufgehoben.

Entscheidungsgründe

I. Anlassverfahren, Prüfungsbeschluss und Vorverfahren

1. Beim Verfassungsgerichtshof sind zu den Zahlen E 471/2020 ua. mehrere auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerden anhängig, denen folgende Sachverhalte zugrunde liegen: 1

1.1. Der Beschwerdeführer in dem zu E 471/2020 protokollierten Verfahren stellte am 2. Mai 2017 beim 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. 2

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 habe Stellung nehmen können; das Neuerungsverbot hindere ihn aber daran, im Beschwerdeverfahren mit Bestimmungen der Einschätzungsverordnung zu argumentieren, weil dazu im 3

Behördenverfahren kein Vorbringen erstattet worden sei. Ohne Neuerungsverbot könnten neue Ausführungen gemacht und neue Unterlagen vorgelegt werden.

1.1.2. Nach Vorlage der Beschwerde durch das Sozialministeriumservice an das Bundesverwaltungsgericht legte der Beschwerdeführer im August 2018 ein Gutachten eines Facharztes für Psychiatrie und Neurologie vor. 4

1.1.3. In der Folge holte das Bundesverwaltungsgericht weitere medizinische Sachverständigengutachten ein, gewährte Parteiengehör zu diesen Gutachten und führte eine mündliche Verhandlung durch. 5

1.1.4. 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 in 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 Sachverständigenbeweis aufzeigen können, noch sei er den Ausführungen des Sachverständigen auf gleicher fachlicher Ebene entgegengetreten. 6

1.2. 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 Ausstellung eines Behindertenpasses gemäß den §§ 40 ff. BBG abgewiesen wurde. 7

1.2.1. 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 8

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.

1.3. 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 Beschwerde vorentscheidung der beteiligten Verwaltungsbehörde bestätigt wurde. 9

1.3.1. 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. 10

1.4. 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. 11

1.4.1. Der Beschwerdeführer beantragte die Ausstellung eines Behindertenpasses auf Grund seiner Beeinträchtigungen in Folge einer Plexusparese. 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. 12

2. Bei der Behandlung der gegen diese Entscheidungen gerichteten Beschwerden sind beim Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des § 46 Bundesbehindertengesetz, BGBl. 283/1990, idF BGBl. I 57/2015 entstanden. Der Verfassungsgerichtshof hat daher am 17. Juni 2021 beschlossen, diese Gesetzesbestimmung von Amts wegen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. 13

3. Der Verfassungsgerichtshof legte seine Bedenken, die ihn zur Einleitung des Gesetzesprüfungsverfahrens bestimmt haben, in seinem Prüfungsbeschluss wie folgt dar: 14

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

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 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.

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.

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 G[e]genstandes unerlässlich sein sollten.

4.1.5. Der Verfassungsgerichtshof hegt somit das Bedenken, dass § 46 BBG Art. 136 Abs. 2 B-VG widerspricht.

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.

4.2. Hinsichtlich des Rechtsstaatsgebotes

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).

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.

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, entgegentreten

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.

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."

4. Die Bundesregierung hat eine Äußerung erstattet, in der den im Prüfungsbeschluss dargelegten Bedenken wie folgt entgegengetreten wird (ohne die Hervorhebungen im Original):

15

"1. Zu den Bedenken im Hinblick auf Art. 136 Abs. 2 B-VG

Der Verfassungsgerichtshof hegt das Bedenken, dass § 46 erster und zweiter Satz BBG, der abweichend von den Vorschriften des VwGVG eine Beschwerdefrist von sechs Wochen sowie eine Frist zur Erlassung einer Beschwerdeentscheidung von zwölf Wochen vorsieht, dem Art. 136 Abs. 2 B-VG widerspreche, da vorläufig nicht zu erkennen sei, aus welchem Grund die Beschwerdefrist und die Frist zur Beschwerdeentscheidung zur Regelung des Gegenstandes unerlässlich sei.

Der Verfassungsgerichtshof geht zudem vorläufig davon aus, dass § 46 dritter Satz BBG ein Neuerungsverbot vorsieht, und vermag vorderhand nicht zu erkennen, aus welchem Grund dieses Neuerungsverbot zur Regelung des Gegenstandes unerlässlich sein sollte. Aus diesem Grund hegt der Verfassungsgerichtshof die Bedenken, dass auch § 46 dritter Satz BBG dem Art. 136 Abs. 2 B-VG widerspreche.

1.2. Das System der Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Verfahrens der Verwaltungsgerichte unterscheidet sich von jenem zur Regelung des Verwaltungsverfahrens. Die Gesetzgebungskompetenz für das Verfahren der Verwaltungsgerichte kommt nach Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG allein dem Bund zu (AB 1771 BlgNR 24. GP 5). Nach Art. 136 Abs. 2 Satz 1 B-VG wird das Verfahren der Verwaltungsgerichte – mit Ausnahme des Verwaltungsgerichtes des Bundes für Finanzen – durch ein besonderes Bundesgesetz einheitlich geregelt. Es besteht also ein verfassungsrechtliches Kodifikationsgebot (s. F. Herbst, Das Verfahren der Verwaltungsgerichte, ZVR, 2012, 433 [434]), dem der Bundesgesetzgeber im VwGVG nachgekommen ist (ErlRV 2009 BlgNR 24. GP 2).

Das bedeutet, dass – anders als im System der Gesetzgebungskompetenz für das Verwaltungsverfahren, wo der Materiengesetzgeber in Ausübung seiner Adhäsionskompetenz jedenfalls Regelungen treffen darf, soweit der Bundesgesetzgeber von seiner Bedarfskompetenz nach Art. 11 Abs. 2 B-VG nicht Gebrauch gemacht hat (s. bereits VfSlg. 3061/1956; vgl. auch VfSlg. 16.285/2001 zu subsidiären Bestimmungen des AVG) – das verwaltungsgerichtliche Verfahren des VwGVG ergänzende Regelungen verfassungsrechtlich nur unter den Voraussetzungen des Art. 136 Abs. 2 B-VG zulässig sind (vgl. zu alledem ua. VfSlg. 19.905/2014, Rn. 59 f).

Gemäß Art. 136 Abs. 2 letzter Satz B-VG können durch Bundes- oder Landesgesetz Regelungen über das Verfahren der Verwaltungsgerichte dann getroffen werden, wenn sie zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind oder soweit das im ersten Satz genannte besondere Bundesgesetz dazu ermächtigt. Der erste Tatbestand orientiert sich an Art. 11 Abs. 2 letzter Halbsatz B-VG (RV 1618 BlgNR 24. GP 19). Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes sind abweichende Regelungen von den Verwaltungsverfahrensgesetzen nur dann iSd. Art. 11 Abs. 2 letzter Halbsatz B-VG 'erforderlich', wenn sie zur Regelung des Gegenstandes 'unerlässlich' sind (VfSlg. 17.340/2004). Dieser Maßstab ist auch auf den ersten Tatbestand des Art. 136 Abs. 2 dritter Satz B-VG anwendbar.

1.3. Vorauszuschicken ist, dass mit dem BBG die bestmögliche Teilnahme behinderter oder von konkreter Behinderung bedrohter Menschen am gesellschaftlichen Leben gesichert werden soll. Diesem Ziel dient auch die Ausstellung des Behindertenpasses.

Denn mit der Ausstellung des Behindertenpasses – sowie mit der Vornahme allfälliger weiterer Zusatzeintragungen – werden Menschen mit Behinderungen Vorteile eingeräumt, die wiederum deren Inklusion und gesellschaftliche Teilhabe fördern sollen.

Zu diesen mit der Ausstellung eines Behindertenpasses verbundenen Vorteilen können exemplarisch zählen:

- Pauschalierter Steuerfreibetrag ab einem festgestellten Grad der Behinderung von 25%,
- Parkausweis gemäß § 29b StVO ('kostenloses Parken'),
- Befreiung von der motorbezogenen Versicherungssteuer,

- Befreiung von der Normverbrauchsabgabe (NoVA),
- gratis Autobahnvignette,
- Mautermäßigungen,
- kostenlose Zurverfügungstellung des Euro-Key (Schlüssel der zB WC-Anlagen öffnet, die Menschen mit Behinderungen vorbehalten sind),
- Fahrpreisermäßigungen bei der ÖBB und den jeweiligen Verkehrsverbänden,
- Preisermäßigungen bei diversen Unternehmen, wie insbesondere Freizeit- und Kultureinrichtungen,
- Anknüpfungspunkt für Leistungen aus landesgesetzlichen Materiengesetzen (wie etwa Behindertengesetz, Teilhabegesetz, Chancengleichheitsgesetz).

1.4. Zu § 46 erster Satz BBG (Verlängerung der Beschwerdefrist)

1.4.1. Gemäß § 46 erster Satz BBG beträgt die Beschwerdefrist – abweichend von den Vorschriften des VwGVG – sechs Wochen. Wie bereits dargelegt, lag dieser Regelung ausweislich der Erläuterungen der Gedanke zugrunde, dass die sechswöchige Frist einerseits den besonderen Bedürfnissen der speziellen Normadressaten des BBG sowie der erhöhten 'Klientenfreundlichkeit' dienen sollte; andererseits wurde dabei auch der Umstand berücksichtigt, dass die Normadressaten des BBG zumeist nicht rechtsfreundlich vertreten sind (vgl. ErlRV 649 BlgNR 22. GP 29). Der Gesetzgeber hat bei der Festlegung der Beschwerdefrist damit auf den regelmäßig und typischerweise vom Regelungsgegenstand erfassten, speziellen Normadressatenkreis sowie auf die bisherigen Erfahrungen aus der Praxis abgestellt und aus diesen Gründen eine Frist von sechs Wochen als erforderlich erachtet.

1.4.2. Die Bundesregierung geht daher davon aus, dass die Regelung des § 46 erster Satz BBG zur Regelung des Gegenstandes unerlässlich ist.

1.5. Zu § 46 zweiter Satz BBG (Verlängerung der Frist zur Erlassung einer Beschwerdeentscheidung)

1.5.1. Vorauszuschicken ist, dass die Beschwerdeentscheidung an sich bereits vorrangig dem Ziel der Verfahrensökonomie und der Entlastung der Verwaltungsgerichte dient: denn durch die Möglichkeit, über eine Beschwerde mit Beschwerdeentscheidung zu entscheiden, kann im Sinne der Verfahrensökonomie jene Behörde, die bereits mit der Angelegenheit befasst war, die Entscheidung noch einmal überprüfen und allfällige Fehler korrigieren (vgl. Leeb, Verfahrensökonomie und VwGVG, ZVG [2015] 221 f). Zudem erhält die Behörde somit eine 'zweite Chance' zur Erledigung der Sache auf Verwaltungsebene, die zugleich zur Entlastung der Verwaltungsgerichte führen soll (vgl. Fister in Fister/Fuchs/Sachs, Verwaltungsgerichtsverfahren² [2018] § 14 VwGVG Anm. 1).

1.5.2. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung hat die Erfahrung aus der Praxis gezeigt, dass im konkreten Regelungsgegenstand – der Ausstellung von Behindertenpässen – mit der im VwGVG vorgesehenen Frist zur Erlassung einer Beschwerdeentscheidung nicht das Auslangen gefunden werden konnte (vgl.

527 BlgNR 25. GP Vorblatt WFA 3, wonach 'sich die für Beschwerdeentscheidungen vorgesehene zweimonatige Entscheidungsfrist für diese Verfahren als zu kurz erwiesen [hat], da meist neue Sachverständigengutachten benötigt werden'). Durch die Verlängerung der Beschwerdeentscheidungsfrist sollte gewährleistet werden, dass die Behörde, die als Serviceeinrichtung von vornherein dem betroffenen Personenkreis näher ist, auch eine fundierte Entscheidung treffen kann und dass Menschen mit Behinderung durch eine insgesamt zu erwartende kürzere Verfahrensdauer schneller zu ihrem Recht kommen (vgl. ErlRV 527 BlgNR 25. GP 5).

1.5.3. In Verfahren betreffend die Ausstellung eines Behindertenpasses sind regelmäßig medizinische Sachverständige beizuziehen. Dies ergibt sich zum einen aus § 1 Abs. 5 der Verordnung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über die Ausstellung von Behindertenpässen und von Parkausweisen, zum anderen aus dem Regelungsgegenstand, der regelmäßig eine Beurteilung von medizinischen Fragestellungen erfordert. Auch der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes ist zu entnehmen, dass es in den verfahrensgegenständlichen Ausgangsverfahren regelmäßig eines ärztlichen Sachverständigengutachtens bedarf, in dem unter anderem die dauernde Gesundheitsschädigung in nachvollziehbarer Weise dargestellt wird (vgl. für viele VwGH 1.3.2016, Ro 2014/11/0024, mwN). Die Anzahl der jährlich erforderlichen Sachverständigengutachten, die aus den Geschäftsberichten des Sozialministeriumsservice hervorgeht, belegt die (kontinuierlich) hohe Anzahl an erforderlichen Sachverständigengutachten im Bereich des BBG (2020: 40.742 Sachverständigengutachten; 2019: 44.494 Sachverständigengutachten; 2018: 41.214 Sachverständigengutachten; 2017: 42.313 Sachverständigengutachten).

Werden nun zusätzliche Organe in ein behördliches Verfahren eingebunden, so nimmt dies stets zusätzliche Zeit in Anspruch. Dies gilt insbesondere für amtliche Sachverständige, bei denen – wie die Praxis zeigte – faktisch ein Mangel besteht und eine dadurch bedingte permanente Auslastung der Sachverständigen gegeben ist.

1.5.4. Der Gesetzgeber hielt es daher für erforderlich, im konkreten Regelungsgegenstand eine verlängerte Frist zur Erlassung einer Beschwerdeentscheidung einzuräumen, um der Behörde die notwendige Zeit zunächst für die Bestellung eines Sachverständigen und sodann für die Auseinandersetzung mit dem (zusätzlichen) Gutachten einzuräumen.

Die Bundesregierung geht somit davon aus, dass die Regelung des § 46 zweiter Satz BBG zur Regelung des Gegenstandes unerlässlich ist.

1.6. Zu § 46 dritter Satz BBG (Neuerungsverbot)

1.6.1. § 46 dritter Satz BBG sieht vor, dass in Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht neue Tatsachen und Beweismittel nicht vorgebracht werden können, und wurde gemeinsam mit der Regelung des zweiten Satzes

betreffend die Verlängerung der Frist zur Erlassung einer Beschwerdeentscheidung erlassen. Aus den Erläuterungen zur zugrundeliegenden Regierungsvorlage folgt, dass der Gesetzgeber zwischen der Schaffung großzügigerer Möglichkeiten der Erlassung von Beschwerdeentscheidungen einerseits und der Beschränkung neuer Tatsachen und Beweise im verwaltungsgerichtlichen Verfahren andererseits einen unmittelbaren Zusammenhang gesehen hat (arg. 'im Gegenzug' in ErlRV 527 BlgNR 25. GP 5).

Der Gesetzgeber ging dabei davon aus, dass sich das Ziel der Verfahrensbeschleunigung und -effizienz nicht allein durch die Verlängerung der Beschwerdeentscheidung erreichen ließe:

Wie bereits unter Punkt 1.5. geschildert, ist der Bedarf an Sachverständigen in Verfahren nach dem BBG regelmäßig sehr hoch. Dem Vorblatt zur zugrundeliegenden Regierungsvorlage ist zu entnehmen, dass 'sich in der Praxis gezeigt [hat], dass neu vorgelegte medizinische Befunde häufig einen zeitnahen Abschluss der Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht wesentlich erschweren. Es soll daher eine auf das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht begrenzte Neuerungsbeschränkung geschaffen werden [...]' (ErlRV 527 BlgNR 25. GP Vorblatt WFA 3).

Nach der Intention des Gesetzgebers soll diese 'begrenzte Neuerungsbeschränkung' somit – zusätzlich zu und in Kombination mit der in § 46 zweiter Satz normierten längeren Frist zur Erlassung einer Beschwerdeentscheidung – der Verfahrensbeschleunigung dienen und zur Effizienz des Verfahrens beitragen (vgl. auch VfSlg. 20.193/2017 zum verfahrensbeschleunigenden Aspekt des in § 20 Abs. 1 des BFA-Verfahrensgesetzes, BGBl. I Nr. 87/2012, enthaltenen bedingten Neuerungsverbots). Die Verfahrensbeschleunigung soll zweckmäßigerweise sämtliche Stadien des Beschwerdeverfahrens erfassen (vgl. auch VfSlg. 20.193/2017, Rz. 64).

1.6.2. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der Praxis sowie zum Zweck der Schaffung eines verbesserten Zusammenspiels zwischen dem behördlichen und dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren, wodurch gesamthaft das Ziel der Verfahrensbeschleunigung erreicht werden soll, hat der Gesetzgeber das beschränkte Neuerungsverbot des § 46 dritter Satz für erforderlich erachtet.

Die Bundesregierung geht somit davon aus, dass die Regelung des § 46 dritter Satz BBG zur Regelung des Gegenstandes unerlässlich ist.

1.7. Die Bundesregierung vertritt daher die Ansicht, dass § 46 BBG dem Art. 136 Abs. 2 B-VG nicht widerspricht.

2. Zu den Bedenken im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip

2.1. Der Verfassungsgerichtshof hegt vorläufig das Bedenken, dass § 46 dritter Satz BBG in Widerspruch zum Gebot der faktischen Effizienz der Rechtsschutzeinrich-

tungen stehe, da dieser das Vorbringen neuer Tatsachen und Beweismittel jedenfalls ab der Vorlage der Bescheidbeschwerde an das BVwG ausschließen dürfte. Ob die belangte Behörde aber die ihr zur Erlassung einer Beschwerdeverentscheidung eingeräumte Frist von zwölf Wochen ausschöpft oder ob sie etwa eine Beschwerde sogleich nach deren Einlangen dem BVwG vorlegt, dürfte nach vorläufiger Auffassung des Verfassungsgerichtshofes im Ermessen der belangten Behörde liegen, wodurch die Frage der Dauer der Zulässigkeit der Vorlage neuer Tatsachen und Beweismittel von Umständen abhängt, die aus Sicht eines Beschwerdeführers nicht absehbar sein dürften.

Auch scheine die Bestimmung nicht auszuschließen, dass das BVwG im Beschwerdeverfahren weitere (neue) Sachverständigengutachten einhole; einem solchen könnte der Antragsteller sodann bloß 'auf gleicher fachlicher Ebene', also durch Vorlage eines weiteren Sachverständigengutachtens entgegentreten. § 46 dritter Satz BBG scheine dabei aber die Beibringung neuer Sachverständigengutachten durch den Antragsteller selbst auszuschließen.

2.2. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes müssen Rechtsschutzeinrichtungen ein bestimmtes Mindestmaß an Effizienz aufweisen (stRsp. seit VfSlg. 11.196/1986). Das aus dem Rechtsstaatsprinzip bzw. aus Art. 18 B-VG abgeleitete Mindestmaß an faktischer Effizienz des Rechtsschutzes bedeutet, dass einem Rechtsschutzsuchenden effiziente Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen müssen, damit er nicht generell einseitig mit allen Folgen einer potentiell rechtswidrigen behördlichen Entscheidung belastet wird, bis sein Rechtsschutzgesuch endgültig erledigt ist. Der Verfassungsgerichtshof hat daher etwa den generellen Ausschluss der aufschiebenden Wirkung einer Berufung (VfSlg. 17.340/2004, 19.921/2014), zu kurze Rechtsmittelfristen (vgl. VfSlg. 16.751/2002, 20.040/2016) oder auch zu hohe Gebühren für die Einbringung von Rechtsmitteln als verfassungswidrig erkannt (vgl. VfSlg. 18.248/2007).

2.3. Einleitend hält die Bundesregierung fest, dass sie – wie auch der Verfassungsgerichtshof – im Folgenden davon ausgeht, dass die Einschränkung des Vorbringens neuer Tatsachen und Beweismittel erst ab der Vorlage der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zum Tragen kommt, sodass ein Antragsteller sowohl in der Bescheidbeschwerde als auch noch während der Zeitphase bis Erlassung einer Beschwerdeverentscheidung neue Tatsachen und Beweismittel vorbringen kann (in diesem Sinne auch die Gesetzesmaterialien, vgl. AB RV 564 BlgNR 25. GP 2).

2.4. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die in Prüfung stehende Bestimmung zu keinem generellen Ausschluss von neuen Beweismitteln oder Tatsachen führt, sondern lediglich eine 'begrenzte Neuerungsbeschränkung' (vgl. ErIRV 527 BlgNR 25. GP 5) darstellt. Die in Prüfung gezogene Bestimmung schmälert nicht die (unbegrenzte) Beschwerdemöglichkeit des Antragstellers, die in ihrem inhaltlichen Vorbringen nicht beschränkt ist. Neuerungen, die bereits in der Beschwerde vorgebracht werden, sind daher von vornherein von der Regelung des § 46 dritter Satz BBG nicht erfasst und können und müssen auch vom BVwG noch

berücksichtigt werden. Nach der Intention des Gesetzgebers (arg. 'begrenzte Neuerungsbeschränkung' in ErLRV 527 BlgNR 25. GP 5) wäre somit auch eine verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzung mit Sachverständigengutachten eines Beschwerdeführers – soweit sich diese thematisch innerhalb des Beschwerdevorbringens bewegen – weiterhin zulässig.

2.5. Zudem ist durch § 41 Abs. 2 BBG gewährleistet, dass Sachverhaltsänderungen (offenkundige Änderungen einer Funktionsbeeinträchtigung) jedenfalls einem neuen Antrag zugänglich sind und der Unzulässigkeitsgrund einer res iudicata darauf nicht zur Anwendung gelangt.

2.6. Mit der 'begrenzten Neuerungsbeschränkung' soll erreicht werden, dass der Schwerpunkt der Tatsachenermittlung – aus den bereits dargelegten Gründen – beim Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen liegt. Im Zusammenhang mit Asylverfahren hat der Verfassungsgerichtshof eine solche Konzentration des Ermittlungsverfahrens bei der Asylbehörde im Erkenntnis VfSlg. 13.838/1994 für zulässig erachtet.

Aus der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zum rechtsstaatlichen Prinzip lässt sich zudem kein Grundsatz ableiten, wonach gegen jede behördliche oder gerichtliche Entscheidung ein unbeschränktes Rechtsmittel zur Verfügung stehen müsse. Das Rechtsstaatsprinzip erfordert, dass ein Verfahren in der Weise gestaltet sein muss, dass es gewährleistet, letztlich zu einem rechtlich richtigen Ergebnis zu führen. Beschränkungen, die bloß dazu führen, die Parteien zu einer Mitwirkung an der raschen Sachverhaltsermittlung zu verhalten, stehen im Allgemeinen der Effektivität des Rechtsschutzes nicht entgegen. Voraussetzung ist aber die Gewähr, dass die Partei im Verfahren tatsächlich die Möglichkeit, am Verfahren mitzuwirken und ihr Vorbringen umfangreich und rechtzeitig zu erstatten, effektiv wahrnehmen kann (vgl. VfSlg. 17.340/2004).

2.7. Vor dem Hintergrund der vollumfänglichen Beschwerdemöglichkeit, der um 50% verlängerten Beschwerdefrist sowie der jederzeit möglichen Antragstellung gemäß § 41 Abs. 2 BBG bei einer Änderung einer Funktionsbeeinträchtigung kann die Bundesregierung daher kein grundsätzliches Bedenken gegen ein auf das im verwaltungsgerichtliche Verfahren beschränktes Neuerungsverbot erblicken."

5. Die in den zu E 1551/2020, zu E 2527/2020 und zu E 4035/2020 protokollierten Anlassfällen jeweils beschwerdeführenden Parteien haben als beteiligte Parteien Äußerungen erstattet, in denen den Bedenken des Verfassungsgerichtshofes im Ergebnis beigetreten wird.

16

II. Rechtslage

Die maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar:

17

1. 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):

"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 hiezu 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 Kriegsopfersversorgungsgesetzes 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 Beschwerdevorentscheidung 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."

2. Die Verordnung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über die Ausstellung von Behindertenpässen und von Parkausweisen, BGBl. II 495/2013, idF BGBl. II 263/2016 lautet auszugsweise folgendermaßen:

19

"Aufgrund der §§ 42 und 47 des Bundesbehindertengesetzes, BGBl. Nr. 283/1990, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 71/2013, sowie aufgrund des § 29b Abs. 1 der Straßenverkehrsordnung 1960 (StVO), BGBl. Nr. 159, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 39/2013, wird verordnet:

[...]

§ 1. (1) Der Behindertenpass wird als Karte aus Polyvinylchlorid hergestellt und hat nach Form und Inhalt dem Muster der Anlage A zu entsprechen. Seine Gesamtabmessungen haben 53,98 mm in der Höhe und 85,60 mm in der Breite zu betragen.

(2) Der Behindertenpass hat auf der Vorderseite zu enthalten:

1. die Bezeichnung 'Behindertenpass' in deutscher, englischer und französischer Sprache;
2. den Familien- oder Nachnamen, Vorname(n), akademischen Grad oder Standesbezeichnung des Menschen mit Behinderung;
3. das Geburtsdatum;
4. den Verfahrensordnungsbegriff;
5. den Grad der Behinderung oder die Minderung der Erwerbsfähigkeit;
6. das Antragsdatum;
7. das Ausstellungsdatum;
8. die ausstellende Behörde;
9. eine allfällige Befristung;
10. eine Braillezeile mit dem Ausdruck 'Behindertenpass';
11. ein Hologramm in Form des Bundeswappens mit dem Schriftzug 'Sozialministeriumservice' im Hintergrund;
12. das Logo des Sozialministeriumservice;
13. einen QR-Code, mit dem auf der Homepage des Sozialministeriumservice nähere Informationen zum Behindertenpass und den einzelnen Zusatzeintragungen abgerufen werden können sowie
14. ein der Bestimmung des § 4 der Passgesetz-Durchführungsverordnung, BGBl. II Nr. 223/2006, entsprechendes Lichtbild.

(3) Die äußeren Merkmale des Trägermaterials des Behindertenpasses haben der ISO/IEC-Norm 7810 zu entsprechen. Das Trägermaterial hat folgende Fälschungssicherheitsmerkmale zu enthalten:

1. Hologramm in Form des Bundeswappens mit dem Schriftzug 'Sozialministeriumservice' im Hintergrund;
2. UV-Lack;
3. Brailleschrift;
4. Guillochenraster und
5. Mikroschrift auf der Rückseite.

Der Behindertenpass darf nur von einem vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz bestimmten Dienstleister hergestellt werden.

(4) Auf Antrag des Menschen mit Behinderung ist jedenfalls einzutragen:

1. die Art der Behinderung, etwa dass der Inhaber/die Inhaberin des Passes

a) überwiegend auf den Gebrauch eines Rollstuhles angewiesen ist;

diese Eintragung ist vorzunehmen, wenn die Voraussetzungen für eine diagnosebezogene Mindesteinstufung im Sinne des § 4a Abs. 1 bis 3 des Bundespflegegeldgesetzes (BPGG), BGBl. Nr. 110/1993, vorliegen. Bei Kindern und Jugendlichen gelten jedoch dieselben Voraussetzungen ab dem vollendeten 36. Lebensmonat.

b) blind oder hochgradig sehbehindert ist;

diese Eintragung ist vorzunehmen, wenn die Voraussetzungen für eine diagnosebezogene Mindesteinstufung im Sinne des § 4a Abs. 4 oder 5 BPGG vorliegen.

c) gehörlos oder schwer hörbehindert ist;

die Eintragung gehörlos ist bei einem Grad der Behinderung von 80% entsprechend der Positionsnummer 12.02.01 der Anlage zur Einschätzungsverordnung, BGBl. II Nr. 261/2010, bzw. einem Grad der Behinderung von 70% aufgrund der Position 643 nach der Richtsatzverordnung BGBl. Nr. 150/1965, vorzunehmen.

Die Eintragung schwer hörbehindert ist ab einem Grad der Behinderung von 50% auf der Grundlage der Positionsnummer 12.02.01 der Anlage zur Einschätzungsverordnung, bzw. der Position 643 nach der Richtsatzverordnung, vorzunehmen.

Bei Kindern und Jugendlichen bis zum vollendeten 10. Lebensjahr muss ein Grad der Behinderung von 90%, vom 11. Lebensjahr bis zum vollendeten 14. Lebensjahr ein Grad der Behinderung von 80% entsprechend der Positionsnummer 12.02.01 der Anlage zur Einschätzungsverordnung vorliegen.

d) taubblind ist;

diese Eintragung ist vorzunehmen, wenn die Voraussetzungen für eine diagnosebezogene Mindesteinstufung im Sinne des § 4a Abs. 6 BPGG vorliegen.

e) Träger/Trägerin eines Cochlear-Implantates ist;

f) Epileptiker/Epileptikerin ist;

diese Eintragung ist vorzunehmen, wenn eine Diagnose entsprechend Abschnitt 04.10.02 oder 04.10.03 der Anlage zur Einschätzungsverordnung bzw. der Positionsnummern 573 oder 574 nach der Richtsatzverordnung vorliegt.

g) eine Gesundheitsschädigung gemäß § 2 Abs. 1 erster Teilstrich der Verordnung des Bundesministers für Finanzen über außergewöhnliche Belastungen, BGBl. Nr. 303/1996, aufweist;

diese Eintragung ist vorzunehmen, wenn Tuberkulose, Zuckerkrankheit, Zöliakie oder Aids entsprechend einem festgestellten Grad der Behinderung von mindestens 20% vorliegt. Der Zöliakie sind die Phenylketonurie (PKU) und ähnliche schwere Stoffwechselerkrankungen im Sinne des Abschnittes 09.03. der Anlage zur Einschätzungsverordnung gleichzuhalten.

h) eine Gesundheitsschädigung gemäß § 2 Abs. 1 zweiter Teilstrich der Verordnung des Bundesministers für Finanzen über außergewöhnliche Belastungen aufweist; diese Eintragung ist bei Vorliegen einer Gallen-, Leber- oder Nierenerkrankung mit einem festgestellten Grad der Behinderung von mindestens 20% vorzunehmen.

i) eine Gesundheitsschädigung gemäß § 2 Abs. 1 dritter Teilstrich der Verordnung des Bundesministers für Finanzen über außergewöhnliche Belastungen aufweist;

diese Eintragung ist bei Funktionsbeeinträchtigungen im Sinne der Abschnitte 07 und 09 der Anlage zur Einschätzungsverordnung sowie bei Malignomen des Verdauungstraktes im Sinne des Abschnittes 13 der Anlage zur Einschätzungsverordnung entsprechend einem festgestellten Grad der Behinderung von mindestens 20% vorzunehmen.

j) Träger/Trägerin von Osteosynthesematerial ist;

k) Träger/Trägerin einer Orthese ist;

l) Träger/Trägerin einer Prothese ist.

2. die Feststellung, dass der Inhaber/die Inhaberin des Passes

a) einer Begleitperson bedarf;

diese Eintragung ist vorzunehmen bei

- Passinhabern/Passinhaberinnen, die über eine Eintragung nach Abs. 4 Z.1 lit. a verfügen;

- Passinhabern/Passinhaberinnen, die über eine Eintragung nach Abs. 4 Z 1 lit. b oder d verfügen;

- bewegungseingeschränkten Menschen ab dem vollendeten 6. Lebensjahr, die zur Fortbewegung im öffentlichen Raum ständig der Hilfe einer zweiten Person bedürfen;

- Kindern ab dem vollendeten 6. Lebensjahr und Jugendlichen mit deutlicher Entwicklungsverzögerung und/oder ausgeprägten Verhaltensveränderungen;

- Menschen ab dem vollendeten 6. Lebensjahr mit kognitiven Einschränkungen, die im öffentlichen Raum zur Orientierung und Vermeidung von Eigengefährdung ständiger Hilfe einer zweiten Person bedürfen, und

- schwerst behinderten Kindern ab Geburt bis zum vollendeten 6. Lebensjahr, die dauernd überwacht werden müssen (z. B. Aspirationsgefahr).

b) die Fahrpreismäßigung nach dem Bundesbehindertengesetz in Anspruch nehmen kann;

diese Eintragung ist bei Menschen mit Behinderung, die dem Personenkreis des § 48 des Bundesbehindertengesetzes angehören, bei Vorliegen eines festgestellten Grades der Behinderung/einer festgestellten Minderung der Erwerbsfähigkeit von mindestens 70% bzw. bei Bezug von Pflegegeld oder anderen vergleichbaren Leistungen nach bundes- oder landesgesetzlichen Vorschriften vorzunehmen.

c) einen geprüften Assistenzhund besitzt;

3. die Feststellung, dass dem Inhaber/der Inhaberin des Passes die Benützung öffentlicher Verkehrsmittel wegen dauerhafter Mobilitätseinschränkung aufgrund einer Behinderung nicht zumutbar ist; die Benützung öffentlicher Verkehrsmittel ist insbesondere dann nicht zumutbar, wenn das 36. Lebensmonat vollendet ist und

- erhebliche Einschränkungen der Funktionen der unteren Extremitäten oder

- erhebliche Einschränkungen der körperlichen Belastbarkeit oder

- erhebliche Einschränkungen psychischer, neurologischer oder intellektueller Fähigkeiten, Funktionen oder

- eine schwere anhaltende Erkrankung des Immunsystems oder

- eine hochgradige Sehbehinderung, Blindheit oder Taubblindheit nach Abs. 4 Z 1 lit. b oder d

vorliegen.

(5) Grundlage für die Beurteilung, ob die Voraussetzungen für die in Abs. 4 genannten Eintragungen erfüllt sind, bildet ein Gutachten eines/einer ärztlichen Sachverständigen des Sozialministeriumservice. Soweit es zur ganzheitlichen Beurteilung der Funktionsbeeinträchtigungen erforderlich erscheint, können Experten/Expertinnen aus anderen Fachbereichen beigezogen werden. Bei der Ermittlung der Funktionsbeeinträchtigungen sind alle zumutbaren therapeutischen Optionen, wechselseitigen Beeinflussungen und Kompensationsmöglichkeiten zu berücksichtigen.

[...]."

III. Erwägungen

1. Zur Zulässigkeit des Verfahrens

Im Verfahren hat sich nichts ergeben, was an der Präjudizialität der in Prüfung gezogenen Bestimmung zweifeln ließe. Da auch sonst keine Prozesshindernisse hervorgekommen sind, erweist sich das Gesetzesprüfungsverfahren insgesamt als zulässig. 20

2. In der Sache

Die im Prüfungsbeschluss dargelegten Bedenken des Verfassungsgerichtshofes konnten im Gesetzesprüfungsverfahren zerstreut werden. 21

1. Zur Rechtslage: 22

1.1. Gemäß § 40 BBG ist behinderten Menschen auf Antrag vom Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen 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 23

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 erlassen ("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 Beschwerdevorentscheidung 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).

1.2. Das in § 46 dritter Satz BBG vorgesehene Neuerungsverbot geht auf die Novelle zum BBG durch Art. 6 BGBl. I 57/2015 zurück. Mit dieser Novelle wurde auch die Frist zur Erlassung einer Beschwerdevorentscheidung auf zwölf Wochen verlängert. In den Gesetzesmaterialien wird auf die Materialien zu § 19 Behinderteneinstellungsgesetz verwiesen, die auch für die Novellierung des § 46 BBG maßgeblich sind (ErlRV 527 BlgNR 25. GP, 4 f.). Dazu wird wie folgt ausgeführt:

24

"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 Beschwerdevorentscheidungen vorgesehene zweimonatige Entscheidungsfrist auf zwölf Wochen verlängert werden. Hierdurch bleibt es einerseits Menschen mit Behinderung unbenommen, im Verfahren vor dem Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen 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 Ausschussbericht zu § 46 BBG (AB 564 BlgNR 25. GP, 2) wird ferner Folgendes festgehalten:

25

"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."

2. Zu den Bedenken

26

2.1. Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes stehen die einzelnen Sätze des § 46 BBG in einem normativen Zusammenhang; die verfassungsrechtliche Beurteilung insbesondere des § 46 dritter Satz BBG hat Rückwirkungen auf die verfassungsrechtliche Beurteilung der beiden ersten Sätze in § 46 BBG. Dies zeigt sich auch daran, dass der Gesetzgeber mit der Novelle BGBl. I 57/2015 die im zweiten Satz des § 46 BBG normierte Verlängerung der Entscheidungsfrist gleichzeitig mit der Regelung des Neuerungsverbot in § 46 dritter Satz BBG einfügte.

27

2.2. Im Unterschied zum VwGVG (vgl. § 10 leg. cit.) ordnet § 46 dritter Satz BBG an, dass "in Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht [...] neue Tatsachen und Beweismittel nicht vorgebracht werden" dürfen. § 7 Abs. 4 VwGVG legt die Beschwerdefrist für die Erhebung von Bescheidbeschwerden an Verwaltungsgerichte (Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG) mit vier Wochen fest. Abweichend davon sieht § 46 erster Satz BBG eine Beschwerdefrist von sechs Wochen vor. § 14 Abs. 1 VwGVG räumt der belangten Behörde im Bescheidbeschwerdeverfahren (Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG) die Möglichkeit ein, den angefochtenen Bescheid "innerhalb von

28

zwei Monaten" mit Beschwerdeverentscheidung aufzuheben, abzuändern oder die Beschwerde zurückzuweisen oder abzuweisen. Hingegen beträgt die Frist zur Erlassung einer Beschwerdeverentscheidung nach § 46 zweiter Satz BBG "zwölf Wochen".

Der Verfassungsgerichtshof hat gegen diese Bestimmungen zunächst das Bedenken gehegt, dass diese vom VwGVG abweichenden Regelungen nicht iSd Art. 136 Abs. 2 letzter Satz B-VG erforderlich seien; darüber hinaus formulierte der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass das in § 46 dritter Satz BBG normierte Neuerungsverbot dem Rechtsstaatsgebot zuwiderlaufe. 29

2.3. Zum Neuerungsverbot (§ 46 dritter Satz BBG) 30

2.3.1. Die Bundesregierung erachtet § 46 dritter Satz BBG als zur Regelung des Gegenstandes erforderlich (Art. 136 Abs. 2 B-VG): Der Gesetzgeber habe die Verlängerung der Frist zur Beschwerdeverentscheidung und das Neuerungsverbot in unmittelbarem Zusammenhang gesehen (Hinweis auf ErlRV 527 BlgNR 25. GP, 5: "im Gegenzug"). Das Ziel der Verfahrensbeschleunigung habe sich allein durch die Verlängerung der Frist für eine Beschwerdeverentscheidung nicht erreichen lassen. Häufig würden neu vorgelegte medizinische Befunde einen zeitnahen Abschluss der Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht wesentlich erschweren, weshalb eine auf das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht begrenzte Neuerungsbeschränkung geschaffen werden sollte (Hinweis auf ErlRV 527 BlgNR 25. GP, Vorblatt WFA 3). Diese Neuerungsbeschränkung diene der Verfahrensbeschleunigung und trage zur Effizienz des Verfahrens bei (Hinweis auf VfSlg. 20.193/2017). Die Bestimmung sei daher zur Regelung des Gegenstandes unerlässlich. 31

Was die rechtsstaatlichen Bedenken betreffe, komme die Beschränkung des § 46 dritter Satz BBG erst ab der Vorlage der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zum Tragen (Hinweis auf AB 564 BlgNR 25. GP, 2). Die Bestimmung stelle daher nur eine "begrenzte Neuerungsbeschränkung" dar (Hinweis auf ErlRV 527 BlgNR 25. GP, 5). Sie schmälere nicht die (unbegrenzte) Beschwerdemöglichkeit des Antragstellers, weshalb Neuerungen, die bereits in der Beschwerde vorgebracht würden, nicht ausgeschlossen seien. Nach der Intention des Gesetzgebers 32

sei auch eine verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzung mit Sachverständigen-gutachten, soweit sich diese thematisch innerhalb des Beschwerdevorbringens bewegten, weiterhin zulässig. Zudem sei durch § 41 Abs. 2 BBG gewährleistet, dass Sachverhaltsänderungen (offenkundige Änderungen einer Funktionsbeeinträchtigung) jedenfalls einem neuen Antrag zugänglich seien. Mit der "begrenzten Neuerungsbeschränkung" solle erreicht werden, dass der Schwerpunkt der Tatsachenermittlung aus den dargelegten Gründen beim Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen liege. Der Verfassungsgerichtshof habe eine solche Konzentration des Ermittlungsverfahrens bei der Asylbehörde im Zusammenhang mit Asylverfahren für zulässig erachtet (VfSlg. 13.838/1994). Zudem lasse sich aus der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zum rechtsstaatlichen Prinzip kein Grundsatz ableiten, wonach gegen jede behördliche oder gerichtliche Entscheidung ein unbeschränktes Rechtsmittel zur Verfügung stehen müsse. Das Rechtsstaatsprinzip erfordere, dass ein Verfahren gewährleiste, letztlich zu einem rechtlich richtigen Ergebnis zu führen. Beschränkungen, die bloß dazu führten, die Parteien zu einer Mitwirkung an der raschen Sachverhaltsermittlung zu verhalten, stünden im Allgemeinen der Effektivität des Rechtsschutzes nicht entgegen. Voraussetzung sei aber die Gewähr, dass die Partei im Verfahren tatsächlich die Möglichkeit, am Verfahren mitzuwirken und ihr Vorbringen umfangreich und rechtzeitig zu erstatten, effektiv wahrnehmen könne (Hinweis auf VfSlg. 17.340/2004). Vor dem Hintergrund der vollumfänglichen Beschwerdemöglichkeit, der um 50 % verlängerten Beschwerdefrist sowie der jederzeit möglichen Antragstellung gemäß § 41 Abs. 2 BBG bei einer offenkundigen Änderung der Funktionsbeeinträchtigung bestünden daher keine grundsätzlichen Bedenken gegen ein auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren beschränktes Neuerungsverbot.

2.3.2. Mit diesem Vorbringen gelingt es der Bundesregierung, die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes zu entkräften: 33

2.3.2.1. Rechtsschutzeinrichtungen müssen 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 34

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).

Art. 136 Abs. 2 B-VG ordnet die einheitliche Regelung des Verfahrens der Verwaltungsgerichte (mit Ausnahme des Verwaltungsgerichtes des Bundes für Finanzen) in einem besonderen Bundesgesetz an. Nach Art. 136 Abs. 2 dritter Satz B-VG können davon abweichende Regelungen durch Bundes- oder Landesgesetz nur getroffen werden, wenn sie zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind oder soweit das im ersten Satz genannte besondere Bundesgesetz (das VwGVG) dazu ermächtigt (in § 59 Abs. 2 und 3 VwGVG ist keine solche Ermächtigung zu erblicken, vgl. etwa [damals noch zu § 58 Abs. 2 und 3 VwGVG] VfSlg. 19.905/2014, 19.921/2014, 19.969/2015, 20.216/2017). Der Verfassungsgerichtshof hat wiederholt ausgesprochen, dass das Kriterium für die Erforderlichkeit abweichender Bestimmungen nach Art. 136 Abs. 2 dritter Satz B-VG jenem des Art. 11 Abs. 2 letzter Halbsatz B-VG entspricht: Vom VwGVG abweichende Regelungen dürfen daher nur dann getroffen werden, wenn sie zur Regelung des Gegenstandes "unerlässlich" sind (vgl. VfSlg. 19.921/2014, 19.922/2014, 19.969/2015, 19.987/2015, 20.041/2016, 20.193/2017, 20.216/2017). Die für abweichende Regelungen in einem Materiengesetz erforderliche "Unerlässlichkeit" kann sich aus besonderen Umständen oder aus dem Regelungszusammenhang mit den materiellen Vorschriften ergeben (VfSlg. 19.969/2015, 20.008/2015, 20.216/2017). Darüber hinaus geht der Verfassungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung zu Art. 11 Abs. 2 und Art. 136 Abs. 2 B-VG davon aus, dass von den allgemeinen Bestimmungen der Verfahrensgesetze abweichende Regelungen nur dann zulässig sind, wenn sie nicht anderen Verfassungsbestimmungen, wie etwa dem Rechtsstaatsprinzip und dem daraus abgeleiteten Grundsatz der Effektivität des Rechtsschutzes widersprechen (vgl. VfSlg. 15.218/1998, 17.346/2004, 19.921/2014, 19.922/2014, 19.969/2015, 20.008/2015, 20.193/2017, 20.216/2017, 20.239/2017).

35

2.3.2.2. Der Verfassungsgerichtshof geht zunächst vor dem Hintergrund der Gesetzesmaterialien (AB 564 BlgNR 25. GP, 2) – in Übereinstimmung mit der Bundesregierung – davon aus, dass das Verbot, neue Tatsachen oder Beweismittel vorzubringen, erst ab der Vorlage der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht gilt.

36

2.3.2.3. Der Verfassungsgerichtshof vermag der Bundesregierung nicht entgegenzutreten, wenn sie darauf hinweist, dass Verfahren zur Ausstellung von Behindertenausweisen in aller Regel die Beiziehung von medizinischen Sachverständigen erfordern und dass dies bei neuem Tatsachenvorbringen auch noch zur Erlassung einer Beschwerdeentscheidung erforderlich sein kann. Die Materie ist auch nicht mit anderen Verwaltungsverfahren vergleichbar, in denen ebenfalls häufig Sachverständigengutachten einzuholen sind, geht es hier doch um die Beurteilung vielfältiger, sich potentiell auch während eines laufenden Verfahrens wandelnder Beeinträchtigungen. 37

Das in § 46 dritter Satz BBG normierte Neuerungsverbot ist nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes als ein einheitlicher Tatbestand zu sehen und zerfällt dementsprechend nicht in ein eigenes Verbot, neue Tatsachen geltend zu machen, und ein davon gesondertes Verbot, neue Beweismittel vorzubringen. 38

2.3.2.4. § 46 BBG ist Teil des VI. Abschnittes des BBG über den "Behindertenpass", an den verschiedene Begünstigungen geknüpft sind. Seine – antragsbedürftige – Ausstellung setzt unter anderen einen "Grad der Behinderung oder [eine] Minderung der Erwerbsfähigkeit von mindestens 50 %" voraus, deren Maß – sofern nicht bereits anderweitig festgestellt – unter Mitwirkung von ärztlichen Sachverständigen einzuschätzen ist (§ 41 Abs. 1 BBG); der Behindertenpasswerber hat am Verfahren nach Maßgabe von § 41 Abs. 3 BBG mitzuwirken. 39

Der Behindertenpass wird nur auf Antrag ausgestellt. Dem Behindertenpasswerber obliegt es, jene Beeinträchtigungen anzugeben, die seiner Einschätzung nach den maßgeblichen Grad der Behinderung oder der Einschränkung der Erwerbsfähigkeit zur Folge haben. Wenn daher § 46 dritter Satz BBG das Vorbringen "neuer Tatsachen" auf die Zeitphase von der Antragstellung bis zur Vorlage einer allfälligen Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht beschränkt, so grenzt er damit letztlich nur den Verfahrensgegenstand in einer nicht zu beanstandenden Weise ab. Da der Behindertenpasswerber seine maßgeblichen Beeinträchtigungen kennt, liegt es an ihm, diese bereits während des Verfahrens vor der Verwaltungsbehörde offenzulegen (soweit er sie geltend machen möchte) und gegebenenfalls auch (Privat-)Gutachten als Reaktion auf von der Behörde herangezogene Sachverständigengutachten vorzulegen. Es kann dem Gesetzgeber daher vom rechtsstaatlichen Standpunkt nicht entgegengetreten 40

werden, wenn er – aus Gründen der Strukturierung von Verfahren und damit letztlich aus Gründen der Verfahrensökonomie – vom Behindertenpasswerber im Ergebnis verlangt, die von ihm als maßgeblich erachteten Einschränkungen bereits vor der Verwaltungsbehörde und nicht (teilweise, nämlich mit ergänzenden Tatsachenvorbringen) erstmals vor dem Bundesverwaltungsgericht geltend zu machen und die als erforderlich erachteten Beweismittel vorzulegen.

Diese Abgrenzung des Verfahrensgegenstandes begegnet auch deshalb keinen rechtsstaatlichen Bedenken, weil § 41 Abs. 2 BBG dem Behindertenpasswerber ohnehin freistellt, eine (glaubhaft gemachte) "offenkundige Änderung einer Funktionsbeeinträchtigung" (etwa durch Hinzutreten weiterer Beeinträchtigungen) jederzeit mit einem neuen Antrag geltend zu machen, und weil der Behindertenpasswerber überdies auch ohne solche Änderung nach einem Jahr ab der letzten rechtskräftigen Entscheidung eine neue Entscheidung begehren kann.

41

Der Verfassungsgerichtshof geht mit der Bundesregierung auch davon aus, dass diese Strukturierung von Verfahren durch ein Verbot des Vorbringens neuer Tatsachen und Beweismittel erst vor dem Bundesverwaltungsgericht angesichts der Eigenheiten des Verfahrens, das letztlich höchstpersönliche, vielfach ohne Mitwirkung des Antragstellers nicht erkennbare oder zumindest beurteilbare Zustände, nämlich den Grad der Behinderung oder Minderung der Erwerbsfähigkeit, festzustellen hat, auch erforderlich iSv Art. 136 Abs. 2 B-VG ist.

42

2.3.2.5. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Prüfungsbeschluss darüber hinaus im Hinblick auf das Rechtsstaatsgebot und Art. 136 Abs. 2 B-VG das Bedenken dagegen geäußert, dass es dem Behindertenpasswerber auf Grund des in § 46 dritter Satz BBG verankerten Neuerungsverbot nicht gestattet sei, einem (allenfalls) vom Bundesverwaltungsgericht eingeholten Sachverständigengutachten durch ein eigenes (Privat-)Gutachten auf "gleicher fachlicher Ebene" entgegenzutreten.

43

Zu Recht hat die Bundesregierung darauf hingewiesen, dass der Sachverständigenbeweis im Verfahren zur Ausstellung von Behindertenpässen überragende Bedeutung hat. Die Bundesregierung ist auch der vorläufigen Annahme des Verfassungsgerichtshofes nicht entgegengetreten, dass § 46 BBG das

44

Bundesverwaltungsgericht nicht hindert, selbst weitere Sachverständigengutachten einzuholen.

Nun gehen die ständige Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes (vgl. zuletzt etwa VwGH 18.9.2019, Ra 2019/04/0103; 20.7.2020, Ra 2020/04/0078; 15.10.2020, Ro 2019/04/0021) und die herrschende Meinung davon aus, dass einem regelmäßig von der Behörde oder auch vom Verwaltungsgericht eingeholten Sachverständigengutachten – von wenigen Ausnahmefällen abgesehen – durch einen (idR selbst nicht sachverständigen) Beschwerdeführer nur auf "gleicher fachlicher Ebene", also durch Beibringung eines (weiteren Privat-)Sachverständigengutachtens entgegengetreten werden kann. 45

In Abkehr von der im Prüfungsbeschluss geäußerten (vorläufigen) Auffassung kann nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes § 46 dritter Satz BBG nicht so ausgelegt werden, dass es dem Behindertenpasswerber verwehrt ist, auf vom Bundesverwaltungsgericht eingeholte Sachverständigengutachten adäquat zu reagieren. 46

Durch das in § 46 dritter Satz BBG festgelegte Neuerungsverbot soll (nur) verhindert werden, dass der Behindertenpasswerber im verwaltungsgerichtlichen Verfahren etwas vorbringt bzw. vorlegt, das nicht bereits Gegenstand des verwaltungsbehördlichen Verfahrens war. Wie oben bereits dargelegt, ist dies im Sinne einer Strukturierung des Verfahrens und der Verfahrensökonomie sowohl im Lichte des Rechtsstaatsprinzips als auch des Art. 136 Abs. 2 B-VG gerechtfertigt bzw. erforderlich. 47

Sofern nun das Bundesverwaltungsgericht ein eigenes Sachverständigengutachten einholt, steht es dem Behindertenpasswerber im Rahmen des ihm seitens des Bundesverwaltungsgerichtes einzuräumenden rechtlichen Gehörs in der vom Behindertenpasswerber als zweckmäßig erachteten Art und Weise offen, diesem Gutachten, etwa auch durch Beibringung eines Sachverständigengutachtens, entgegenzutreten. 48

2.3.2.6. Das Verbot des § 46 dritter Satz BBG, im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht neue Tatsachen und neue Beweismittel vorzubringen, 49

widerspricht daher weder dem rechtsstaatlichen Gebot der faktischen Effizienz von Rechtsschutzeinrichtungen noch Art. 136 Abs. 2 B-VG.

2.4. Zur Verlängerung der Beschwerdefrist und der Frist zur Erlassung der Beschwerdeentscheidung (§ 46 erster und zweiter Satz BBG) 50

2.4.1. Ausgehend von den Erwägungen zu § 46 dritter Satz BBG hält der Verfassungsgerichtshof die gegen den ersten und zweiten Satz in § 46 BBG im Prüfungsbeschluss im Hinblick auf Art. 136 Abs. 2 B-VG geäußerten Bedenken nicht aufrecht: 51

2.4.2. Die Bundesregierung hält den Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des § 46 erster Satz BBG entgegen, dass der verlängerten Beschwerdefrist der Gedanke zugrunde liege, "dass die sechswöchige Frist einerseits den besonderen Bedürfnissen der speziellen Normadressaten des BBG sowie der erhöhten 'Klientenfreundlichkeit' dienen" solle (Hinweis auf ErlRV 649 BlgNR 22. GP, 28 f.). Andererseits sei dabei auch der Umstand berücksichtigt worden, dass die Normadressaten des BBG zumeist nicht rechtsfreundlich vertreten seien (Hinweis auf ErlRV 649 BlgNR 22. GP, 29). Der Gesetzgeber habe bei der Festlegung der Beschwerdefrist damit auf den regelmäßig und typischerweise vom Regelungsgegenstand erfassten, speziellen Normadressatenkreis sowie auf die – allerdings von der Bundesregierung nicht näher dargelegten – "bisherigen Erfahrungen aus der Praxis " abgestellt. Die Bundesregierung gehe daher davon aus, dass § 46 erster Satz BBG zur Regelung des Gegenstandes unerlässlich sei. 52

Zu § 46 zweiter Satz BBG führt die Bundesregierung in ihrer Äußerung aus, dass die Beschwerdeentscheidung der Verfahrensökonomie und der Entlastung der Verwaltungsgerichte diene, indem die Verwaltungsbehörde in die Lage versetzt werde, die angefochtene Entscheidung noch einmal zu überprüfen und allfällige Fehler zu korrigieren. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung habe die Praxis gezeigt, dass bei der Ausstellung von Behindertenpässen mit der Zweimonatsfrist des VwGVG zur Erlassung einer Beschwerdeentscheidung nicht das Auslangen gefunden werde, "weil meist neue Sachverständigengutachten benötigt" würden (Hinweis auf RV 527 BlgNR 25. GP, Vorblatt WFA 3). Durch § 46 zweiter Satz BBG solle gewährleistet werden, dass die Behörde, die als Serviceeinrichtung von vornherein dem betroffenen Personenkreis näher sei, auch eine fundierte 53

Entscheidung treffen könne und dass Menschen mit Behinderung durch eine insgesamt zu erwartende kürzere Verfahrensdauer schneller zu ihrem Recht kämen (Hinweis auf ErlRV 527 BlgNR 25. GP, 5). Im Verfahren zur Ausstellung von Behindertenpässen seien regelmäßig medizinische Sachverständige beizuziehen (Hinweis auf § 1 Abs. 5 der Verordnung über die Ausstellung von Behindertenpässen und Parkausweisen, sowie auf VwGH 1.3.2016, Ro 2014/11/0024). Insbesondere bei amtlichen Sachverständigen bestehe "faktisch ein Mangel [...] und eine dadurch bedingte permanente Auslastung der Sachverständigen". Der Gesetzgeber habe es daher für erforderlich gehalten, für diese Verfahren eine verlängerte Frist zur Erlassung einer Beschwerdeentscheidung einzuräumen, um der Behörde die notwendige Zeit zunächst für die Bestellung eines Sachverständigen und sodann für die Auseinandersetzung mit dem (zusätzlichen) Gutachten einzuräumen. § 46 zweiter Satz BBG verstoße daher nicht gegen Art. 136 Abs. 2 B-VG.

2.4.3. Der Verfassungsgerichtshof stimmt der Auffassung der Bundesregierung zu, dass die im ersten und zweiten Satz des § 46 BBG vorgesehenen Abweichungen von den einschlägigen Regelungen des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes (§ 7 Abs. 4 und § 14 Abs. 1 VwGVG) als erforderlich iSv Art. 136 Abs. 2 B-VG qualifiziert werden können. 54

Seit der Einführung des Neuerungsverbot in § 46 dritter Satz BBG erweisen sich sowohl die Verlängerung der Beschwerdefrist als auch die Verlängerung der Frist zur Erlassung der Beschwerdeentscheidung als erforderliche, vom Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz abweichende Verfahrensregelungen iSd Art. 136 Abs. 2 B-VG. 55

Wie bereits dargelegt, strebt der Gesetzgeber mit dem für das verwaltungsgerichtliche Verfahren geltenden Neuerungsverbot aus verfahrensökonomischen Gründen eine Strukturierung der Verfahren an. Das Verfahren soll möglichst bei der Verwaltungsbehörde konzentriert werden, indem diese die wesentlichen Tatsachen ermittelt und die vorgelegten Beweismittel würdigt und erforderlichenfalls Sachverständigengutachten einholt. Angesichts der vom Gesetzgeber angestrebten Konzentration des Verfahrens vor der Verwaltungsbehörde kann der Verfassungsgerichtshof dem Gesetzgeber nicht entgegenreten, wenn er einerseits eine Verlängerung der Beschwerdefrist und andererseits eine Verlängerung der Frist 56

für die Erlassung der Beschwerdeentscheidung als erforderlich iSd Art. 136 Abs. 2 B-VG erachtet. Dies erweist sich nicht zuletzt deswegen als erforderlich, weil zum einen der Behindertenpasswerber möglicherweise durch eigene (Privat-)Gutachten auf gleicher fachlicher Ebene einem von der Behörde eingeholten Sachverständigengutachten, das die Basis für die verwaltungsbehördliche Entscheidung war, entgegentreten will und dies einen nicht unerheblichen Zeitaufwand mit sich bringen kann. Zum anderen erscheint es erforderlich, der Verwaltungsbehörde – gleichsam korrespondierend – eine längere Frist für die Erlassung der Beschwerdeentscheidung einzuräumen, zumal sich diese mit vom beschwerdeführenden Behindertenpasswerber vorgelegten neuen Beweismitteln (zB einem [Privat-]Gutachten) auseinandersetzen und eine fachlich und rechtlich fundierte Beschwerdeentscheidung treffen können muss.

IV. Ergebnis

1. Die in Prüfung gezogene Bestimmung des § 46 BBG, BGBl. 283/1990, idF BGBl. I 57/2015, ist somit nicht als verfassungswidrig aufzuheben. 57
2. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 58
3. Den beteiligten Parteien sind die für die abgegebenen Äußerungen begehrten Kosten nicht zuzusprechen, weil ein Kostenersatz in Gesetzesprüfungsverfahren (vom – hier nicht gegebenen – Fall des § 65a VfGG abgesehen) im VfGG nicht vorgesehen ist. 59

Wien, am 14. Dezember 2021

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:

Mag. ROSENMAYR