



RECHNUNGSHOF
3, DAMPFSCHIFFSTRASSE 2

16/SN-48/ME
A-1033 Wien, Postfach 240
Tel. (0 22 2) 66 36 46/0 oder

Klappe Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a
DVR: 0064025

An das
Präsidium des
Nationalrats
Parlamentsgebäude
1010 Wien

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.

Z1 2863-01/87

24. SEP. 1987

Datum:	24. SEP. 1987
Vorbehalt:	25. Sep. 1987 Holf

A. Hack

Der Rechnungshof beeckt sich, 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu dem ihm mit Schreiben des BMAS vom 13. Juli 1987, GZ 40.006/12-1/1987, übermittelten Entwurf eines Bundesbehinderten gesetzes vorzulegen.

Beilagen

21. September 1987

Der Präsident:

B r o e s i g k e

A. Hack



RECHNUNGSHOF
3, DAMPFSCHIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240
Tel. (0 22 2) 66 36 46/0 oder

Klappe Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a
DVR: 0064025

An das
Bundesministerium für
Arbeit und Soziales
Stubenring 1
1010 Wien

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.

Zl 2863-01/87

Entwurf eines Bundesbehindertengesetzes;
Stellungnahme

Zu dem ihm mit Schreiben vom 13. Juli 1987, GZ 40.006/12-1/1987, übermittelten Entwurf eines Bundesbehindertengesetzes (BBG) erlaubt sich der RH wie folgt Stellung zu nehmen (von dieser Stellungnahme wird das Präsidium des Nationalrates ue unterrichtet):

Zu den finanziellen Auswirkungen des Entwurfs:

Im Allgemeinen Teil der Erläuterungen werden die Kostenfolgen der beabsichtigten gesetzlichen Maßnahmen im Abschnitt "Personal- und Sachaufwand" behandelt. Es wird darin festgestellt, daß den Landesinvalidenämtern seit der Einrichtung der Auskunftsdieneste für behinderte Menschen im Jahr 1975 und der Ausweitung des Aufgabenbereichs insb durch die Errichtung des "Nationalfonds zur besonderen Hilfe für Behinderte" ab dem Jahr 1981 Mehrbelastungen erwachsen sind, denen durch Personalumschichtungen aus dem Bereich der Kriegsopferversorgung weitgehend begegnet werden konnte.

Es wird erwartet, daß für den Vollzug des Gesetzes mit den derzeit zur Verfügung stehenden Planstellen voraussichtlich das Auslangen gefunden werden kann, allerdings unter mehreren Bedingungen, nämlich daß nicht alle neuen Aufgaben sofort nach dem Inkrafttreten des Gesetzes in vollem Umfang verwirklicht und daß die aus der Kriegsopferversorgung weiterhin freiwerdenden Planstellen zur Gänze in die Behindertenhilfe umgeschichtet werden.

- 2 -

Nach Ansicht des RH werden diese Annahmen den von den Urhebern des Gesetzentwurfs selbst gestellten Anforderungen nicht gerecht, weil bei der Abschätzung des notwendigen Personalbedarfs sämtliche den Ämtern die von den neuen gesetzlichen Maßnahmen zugeordneten Aufgaben zu berücksichtigen wären und weil mangels einer auch nur ansatzweisen Erhebung der Anzahl erforderlicher Planstellen keineswegs gesichert ist, daß bei einer allfälligen personellen Umschichtung aus dem Kriegsopferbereich in den Bereich der Behindertenhilfe dem dort erforderlichen Bedarf an Planstellen entsprochen werden kann.

Der lt Erläuterungen beim Sachaufwand einzig erwartete Mehraufwand wird in der Einführung der Fahrpreisermäßigung für schwerbehinderte bedürftige Menschen auf dem Eisenbahnnetz der ÖBB sowie den Kraftfahrlinien der ÖBB und der ÖPTV gesehen und mit 5 bis 10 Mill S beziffert. Über die Grundlagen für die Berechnung dieses Mehrbedarfs finden sich keine Anhaltspunkte. In den Erläuterungen wird lediglich darauf hingewiesen, daß die vorgeschlagene Regelung für die Einführung einer Fahrpreisermäßigung eine "Diskussionsgrundlage" sein soll, durch die andere Lösungsmöglichkeiten (zB durch Abgabe verbilligter Bahnkontokarten oder eine allgemeine Reform der Tarifordnung) in keiner Weise eingeengt werden sollen; der daraus erwachsende Mehraufwand ist jedoch durch entsprechende Berechnungen nicht abgrenzbar.

Nach Ansicht des RH läßt schon allein die mit 5 bis 10 Mill S angegebene Bandbreite des Mehraufwands für den Lösungsvorschlag zur Fahrpreisermäßigung eine nur ungenaue Berechnung der Kostenfolgen erkennen. Es ist daher mangels einer dem § 14 BHG entsprechenden Stellungnahme zu den finanziellen Auswirkungen des Gesetzesentwurfs nicht möglich, die in den Erläuterungen enthaltenen Ausführungen über den personellen und sachlichen Mehrbedarf der neuen rechtsetzenden Maßnahmen genauer zu überprüfen.

- 3 -

Widersprüche des Entwurfs im Zusammenhang mit den beabsichtigten Wirkungen (insb hinsichtlich der Kostentragungsregelung des § 8 des Entwurfs):

In einzelnen Punkten, bspw bei der Gewährung von Fahrpreisermäßigungen (Abschn VIII), sieht sich der Entwurf ausdrücklich erst als bloße Diskussionsgrundlage (Erläuterungen, S 6 unten). Ferner unterblieb eine Definition der Zielgruppen des Entwurfs. Auch wenn "die Abgrenzung äußerst schwierig ist, weil die Grenzen fließend sind" (Erläuterungen, S 7 2. Absatz), fehlt dazu für ein derartiges gesetzgeberisches Vorhaben jegliche Rechtfertigung.

Ebenso unklar erscheint die rechtliche Position der Zielgruppen. Programmatischen Beteuerungen, den Zielgruppen "die bestmögliche Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu sichern" (§ 1, ähnlich zB § 15), steht wiederholt die Versagung jeglichen Rechtsanspruches gegenüber.

Da die Urheber des Entwurfs offenkundig sich selbst noch nicht im klaren sind, welcher Personenkreis unterstützt werden soll und ob Unterstützungsmaßnahmen überhaupt zugestanden werden sollen, muß der vorliegende Entwurf als für eine parlamentarische Behandlung noch zu wenig ausgereift bezeichnet werden.

Weitere Widersprüche sieht der RH bspw im Zusammenhang mit den Rehabilitationsträgern. Der Entwurf bezweckt insb eine bessere Koordination bzw Zusammenarbeit unter den Rehabilitationsträgern. Zu diesen zählen ua auch die Sozialversicherungsträger (SVT), welche Rehabilitationsmaßnahmen zumeist als "Pflichtaufgaben" zu erbringen haben.

Darunter versteht man Leistungen, deren Erbringung dem pflichtgemäßen Ermessen des SVT obliegt, wobei dem Versicherten jedoch kein Rechtsanspruch auf diese Leistungen eingeräumt wird. Damit wird der SVT in die Lage versetzt, auf seine finanzielle Leistungsfähigkeit Bedacht zu nehmen.

- 4 -

Nach dem vorliegenden Entwurf sind Anträge auf Einleitung von Rehabilitationsmaßnahmen unverzüglich an den zuständigen Rehabilitationsträger weiterzuleiten, bzw es gelten die bei einem unzuständigen Träger eingebrachten Anträge als beim zuständigen Träger eingebracht. Dulden die Maßnahmen keinen Aufschub, so sind sie vom unzuständigen Träger gegen nachträglichen Kostenersatz durchzuführen (§ 5 Abs 2 des Entwurfes). Hiezu bestimmt sodann § 8 Abs 1 des Entwurfes, daß zur Kostentragung schließlich jener Leistungsträger verhalten ist, an den ein Rechtsanspruch auf Rehabilitationsleistungen besteht, wobei gem § 8 Abs 2 des Entwurfes "einem Rechtsanspruch hinsichtlich der Leistungs- und Kostentragungspflicht das in der Sozialversicherung statuierte pflichtgemäße Ermessen gleichzuhalten ist".

Damit wird im Umweg über die Kostentragungsregel des § 8 des vorliegenden Entwurfes letztlich eine Zahlungs- bzw Leistungspflicht der SVT auch dort begründet, wo nach den Bestimmungen der Sozialversicherungsgesetze keine Rechtsansprüche bestehen. Davon werden insb die Pensionsversicherungsträger betroffen sein, denen gem § 301 Abs 1 ASVG die Gewährung von Rehabilitationsmaßnahmen "nach pflichtgemäßem Ermessen" obliegt. Angesichts der Finanzierungsprobleme der sozialen Pensionsversicherung, die nur durch ständig steigende Bundesbeiträge bewältigt werden können, hat der RH schwere Bedenken gegen die Kostentragungsregelung des § 8 des Entwurfes. Diese Bedenken sind auch im Zusammenhang mit der zur Zeit in Begutachtung stehenden 44.-ASVG-Novelle zu sehen. Es erscheint geradezu unverantwortlich, den Bundesbeitrag in der Pensionsversicherung zu kürzen und gleichzeitig den Pensionsversicherungsträgern neue Zahlungs- und Leistungspflichten aufzubürden.

Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs:
Zur Bezeichnung des Gesetzes:

An Stelle der Kurzbezeichnung "Bundesbehindertengesetz-BBG" sollte unverfänglicher und treffender Bundes-Behindertenhilfegesetz ge-

- 5 -

sagt werden. Die Abkürzung sollte überdies keine Verwechslung mit bestehenden Einrichtungen (zB Bundesbahnen) zulassen. Entsprechend zu ändern wäre dann auch die Bezeichnung "Bundesbehindertenbeirat".

Zum § 2:

Zur Verpflichtung des Bundes, auf Wunsch auch nur eines Landes im Rahmen dieses Bundesgesetzes eine Vereinbarung gem Art 15 a B-VG über die Einbeziehung von Rehabilitationsmaßnahmen abzuschließen, wird auf die ungenügende Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen des gegenständlichen Gesetzesentwurfs hingewiesen.

Zum § 11:

In die Bestimmungen über den Bundesbehindertenbeirat wären zweckmäßigerweise nähere Regelungen über die Einberufung der Sitzungen, die Ladung der Mitglieder und die Protokollführung, ähnlich jenen im gegenständlichen Entwurf betr das Kuratorium des Nationalfonds, aufzunehmen.

Zum § 12:

Die Bezugnahme auf § 11 Abs 1 Z 2 bis 8 bei der Berufung der Mitglieder durch den Bundesminister für Arbeit und Soziales wäre zu berichtigen, weil der zitierte Abs 1 im Entwurf nur eine Unterteilung in sieben Ziffern aufweist. Im Abs 5 Z 3 wird dem Bundesminister für Arbeit und Soziales die Enthebung eines Mitglieds des Beirats von seiner Funktion aufgetragen, wenn sich das Mitglied der Vernachlässigung seiner Pflichten schuldig gemacht hat, wobei der Pflichtenkreis nicht näher umschrieben ist und nicht zu erkennen ist, ob dieser zB auch die Einhaltung der formalen Bestimmungen über das Beschlusverfahren mitumfaßt.

- 6 -

Zu den §§ 13 und 35 Abs 1:

Die Regelungen über Kostenersätze an die Mitglieder (Ersatzmitglieder) und beigezogene Fachleute des Bundesbehindertenbeirats und des Kuratoriums des Nationalfonds sollten aufeinander abgestimmt werden. Während § 13 des Entwurfes hinsichtlich der Mitglieder des Bundesbehindertenbeirates den Ersatz der Reise- und Aufenthaltskosten unter sinngemäßer Anwendung der für Schöffen und Geschworene geltenden Bestimmungen (Gebührenanspruchsge- setz 1975) vorsieht, enthält § 35 des Entwurfes für die Mitglieder des Fonds-Kuratoriums keine derartige Präzisierung. Diese sollen vielmehr allgemein Anspruch auf "Ersatz der notwendigen Fahrtkosten, des nachgewiesenen Verdienstentganges sowie der notwendigen Barauslagen" haben. Der RH empfiehlt, auch im § 35 das Ausmaß des Ersatzanspruches der Kuratoriumsmitglieder durch Verweis auf das Gebührenanspruchsge- setz näher zu regeln. Im § 35 Abs 1 wäre überdies ein Kostenersatz für die gem § 36 Abs 3 beigezogenen Experten zu berücksichtigen. Im übrigen ist nicht einsichtig, warum nicht dem Bundesbehindertenbeirat die Fonds-Verwaltung übertragen werden kann, wodurch das Kuratorium überflüssig wäre.

Zum § 18 Abs 4:

Die dem Bundesminister für Arbeit und Soziales eingeräumte Möglichkeit, dem Sozial-Service des BMAS zur Erreichung des im § 15 des Entwurfs umschriebenen Ziels weitere Aufgaben zuzuweisen, erscheint in dieser sehr unbestimmten und uneingeschränkten Form insb im Hinblick auf die in der angeführten Bestimmung weit gezogenen Grenzen für die Ziele der Hilfeleistung an die behinderten und hilfsbedürftigen Menschen nicht zuletzt wegen der beim Vollzug damit allenfalls verbundenen Folgekosten bedenklich.

Zu den §§ 25ff:

In den §§ 25ff wird eine zusätzliche Förderung geregelt, die auch im Wege "begünstigter Vereine" erfolgen kann.

- 7 -

Diese Bestimmungen erscheinen unzureichend, weil nicht sichergestellt ist, daß auf diesem Wege Mitglieder bestimmter Vereine und Verbände mehr Hilfe erhalten als Behinderte, die solchen Vereinen und Verbänden nicht angehören.

Abgesehen von allfälligen Bedenken zur sachlichen Rechtfertigung einer derartigen Regelung, sollte beachtet werden, daß auf diese Weise die Möglichkeit geboten wird, mit dem Hinweis auf besondere Fürsorge im Falle eines Unfalls um Beitritte zu werben. In diesen Fällen sollten finanzielle Mittel nur gewährt werden, wenn sie zur Betreuung von tatsächlich Behinderten dienen, die sonst keine Betreuung erhalten würden.

Zum § 25 Abs 2 Z 1 und 2:

Für die Empfänger von Leistungen aus dem Fonds sollte in der Z 1 anstelle der Bezeichnung "Personen" die im Entwurf hiefür sonst allgemein gebräuchliche Bezeichnung "behinderte Menschen" verwendet werden und auch - entsprechend grammatisch angepaßt - die in der Z 2 angeführten österreichischen Staatsbürger miteinschließen.

Zum § 32:

Statt "Justiz- und Gerichtsverwaltungsgebühren" muß es richtig "Gerichts- und Justizverwaltungsgebühren" heißen.

Zum § 34 Abs 2:

Anstelle der jeweils in Klammer gesetzten Bezeichnung "Ersatzmitglieder" sollte in Angleichung an die im § 12 Abs 4 des Entwurfs für den Bundesbehindertenbeirat erfolgte Regelung auch die Bestellung von Ersatzmitgliedern für den Nationalfonds in einem gesonderten Absatz vorgesehen werden.

- 8 -

Zum § 34 Abs 4:

Die Bestimmung über die mögliche Wiederbestellung der Kuratoriumsmitglieder könnte im Hinblick auf das nicht eingeschränkte Vorschlagsrecht für die im § 34 Abs 2 genannten Institutionen entfallen; für die frühere Abberufung hingegen sollte - ähnlich den Regelungen im § 12 Abs 5 des Entwurfs - in geeigneten Bestimmungen angeführt werden, durch wen und unter welchen Voraussetzungen die Abberufung zulässig ist.

Zum § 37:

Die gesonderte Feststellung über die Abstimmung durch den Vorsitzenden erscheint aufgrund des Zusammenhalts der Bestimmungen über die Zusammensetzung des Kuratoriums und das vom Nationalfonds anzuwendende Verfahren entbehrlich.

Zu den §§ 42ff:

Die §§ 42ff regeln Zahlungen zur Abgeltung der erhöhten Umsatzsteuer beim Kauf eines Kfz. Bedenklich erscheint dem RH der mit der gewählten Vorgangsweise verursachte Verwaltungsaufwand sowie das Fehlen einer Sicherung gegen den Weiterverkauf so verbilligt erworbener Kraftfahrzeuge. Nach der gewählten Regelung werden vom Bund die Mittel für die Erstattung der Umsatzsteuer (im erhöhten Umfang) zur Verfügung gestellt. Diese Mittel werden sodann im Zuge der Abwicklung der Einzelfälle an den Bund rücküberwiesen. Dadurch werden Mittel gebunden und Verwaltungsaufwand verursacht. Es wäre zu prüfen, ob nicht ein einfacherer Weg zur Anwendung gelangen könnte. Dieser könnte - nach entsprechender Anpassung des Umsatzsteuergesetzes - in einer unmittelbaren Vergütung durch das zuständige Finanzamt dergestalt bestehen, daß beim Kauf des Kfz die höhere Steuer vorerst bezahlt wird und aufgrund eines Antrages das zuständige Finanzamt bescheidmäßig die Steueroendifferenz rückerstattet.

- 9 -

Ferner ist im Entwurf festgelegt, daß nur alle fünf Jahre ein Zuschuß zur Abgeltung der erhöhten Umsatzsteuer gewährt werden kann. Es wäre zweckmäßiger, etwa durch Eintragungen in den Zulassungsakten und Fahrzeugpapieren eine Rückzahlung der gewährten Ermäßigung sicherzustellen, wenn das Kfz vor dem Ende seiner Nutzungsdauer oder einer bestimmten Frist verkauft wird.

Daß auf die Zuwendung kein Rechtsanspruch besteht (Abs 5), erscheint nicht einsichtig, noch dazu, wenn gem Abs 6 in einem vergleichsweise verwaltungsökonomisch umständlichen Verfahren doch eine "gleichartige Leistung als Ausgleich" zugestanden werden kann.

Zum § 43:

Die Verpflichtung des Bundes zur Leistung von Vorschüssen an den Fonds zur Abgeltung der Mehrbelastung gem § 42 Abs 1 und 2 sollte durch nähere Bestimmungen über den Umfang und die Fälligkeit dieser Leistungen ergänzt werden.

Zum § 47:

Im § 47 Abs 1 wird im Zusammenhang mit § 46 und § 4 der Anspruch auf die Ausstellung eines Behindertenpasses geregelt, der die Voraussetzung für Leistungen aus dem gegenständlichen Gesetz sein soll. Durch die gewählten Formulierungen, die sich ausschließlich auf bundesgesetzliche Vorschriften beziehen, werden Behinderte, die Geldleistungen aufgrund eines Bescheides einer Gemeinde- oder Landesbehörde aufgrund von Landesgesetzen beziehen, also insb Gemeinde- oder Landesbedienstete, die aufgrund eines Gebrechens vorzeitig in den Ruhestand treten müssen, von allen Leistungen nach diesem Gesetz ausgeschlossen.

Diese Regelung erscheint nicht nur unbillig, sie könnte auch zu Rechtsstreitigkeiten und allenfalls zu umständlichen Staatsverträgen gem § 15a B-VG führen.

- 10 -

Zum § 54:

Der § 54 Abs 1 ist ebenfalls so gestaltet, daß Gemeinde- und Landesbedienstete von einer Fahrpreisermäßigung ausgeschlossen werden könnten. Es ist nicht einzusehen, warum dies der Fall sein sollte.

Weiters regelt diese Bestimmung die Fahrpreisbegünstigung durch Verweis auf den Seniorentarif. Dies erscheint insofern problematisch, als derzeit dessen Abschaffung erwogen wird. Eine Regelung unabhängig vom Seniorentarif wäre deshalb vorzuziehen.

Schließlich erfordert die Inanspruchnahme von Fahrpreisermäßigungen öffentlicher Verkehrsmittel im Gegensatz zur Förderung des Ankaufs von Kfz Bedürftigkeit und eine Minderung der Erwerbstätigkeit von mindestens 70 vH gegenüber von 50 vH bei gleichzeitiger dauernder starker Gehbehinderung. Nach Ansicht des RH liegt somit eine offenkundige Ungleichbehandlung Behindter vor. Eine Gleichbehandlung würde im übrigen auch im Hinblick auf die umständliche Regelung des § 56 nach Ansicht des RH eine entscheidende Verwaltungsvereinfachung bringen.

Zum § 56:

Die jährliche Berechtigungsmarke für die Inanspruchnahme einer Fahrpreisermäßigung, um deren Ausfolgung unter Nachweis der Bedürftigkeit angesucht werden muß, erscheint angesichts des ohnehin vorhandenen Behindertenpasses - insb im Hinblick auf die Voraussetzungen seiner Ausstellung - weder verwaltungsökonomisch sinnvoll noch vom Standpunkt einer bürger- oder gar behindertenfreundlichen Regelung gerechtfertigt.

Zum § 57 Abs 2:

Die Abgeltungsregelung für die ÖBB würde in der vorgesehenen Fassung ins Leere gehen, weil "nach Maßgabe" der genannten Vorschriften

- 11 -

über die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen derzeit nichts zu ersetzen wäre, solange die beabsichtigte Fahrpreisermäßigung noch nicht als gemeinwirtschaftliche Leistung festgestellt ist. Statt einer Sonderregelung im vorliegenden Entwurf könnte daher eine Berücksichtigung in der jeweiligen Tarifverordnung gem § 2 Abs 4 des Bundesbahngesetzes erwogen werden.

Zum § 58:

Der Ausschluß eines Rechtsanspruches (Abs 1) erscheint so wie bei der Förderung des Ankaufs von Kfz nicht einsichtig. Auch sollte nach Ansicht des RH entgegen dem in Abs 2 festgelegten Ausschluß einer Doppelförderung (Anschaffung eines Kfz und Benützung eines öffentlichen Verkehrsmittels) doch die Möglichkeit einer gleichzeitigen Förderung beider Verkehrsmittel erwogen werden, weil bspw witterungsbedingt die Benützung des Kfz ausgeschlossen sein könnte.

Zum § 59:

Statt "Verkehrssteuern" soll es richtig "Verkehrsteuern" heißen.

Zum § 64:

Aus Gründen der Übersichtlichkeit wäre es zweckmäßig, bei der Zitierung der aufgehobenen Rechtsvorschriften deren jeweils zuletzt gültige Fassung anzuführen.

Abschließend vertritt der RH die Ansicht, daß die von do für die Behinderten geplanten Maßnahmen zum entstehenden Verwaltungsaufwand nicht immer in einem vertretbaren Verhältnis stehen. Er empfiehlt daher Maßnahmen zu treffen, die für die Behinderten bürgerfreundlich und für die Verwaltung einfach und nicht kostenaufwendig sind.

21. September 1987
Der Präsident:
B r o e s i g k e

Für die Zukunft
der Ausarbeitung: