

Zl. 41.001/6-27/1970

337 /A.B.  
 zu 346 /J.  
 Präsi. am 28. Jan. 1971

Beantwortung der Anfrage der Abgeordneten zum Nationalrat Melter, Peter und Genossen an den Herrn Bundesminister für soziale Verwaltung betreffend Weisungen an die Schiedskommissionen.

Die genannten Abgeordneten beziehen sich in ihrer Anfrage auf ein Memorandum der Ersten Beisitzer der Schiedskommissionen, das diese während der vom 9. bis 11. September 1970 in Freiland stattgefundenen Konferenz erstellt und mir vorgelegt haben. Das Memorandum setzt sich im wesentlichen mit den Problemen auseinander, die durch die Weisungen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung an die Schiedskommissionen entstanden seien. Nach Ansicht der Ersten Beisitzer der Schiedskommissionen, sei eine Einwirkung der Oberbehörde auf Entscheidungen nur dann gerechtfertigt, wenn diese gesetzlichen Bestimmungen widersprüchen. Eingriffe in die freie Beweiswürdigung seien hingegen unzulässig. Die Bindung der Schiedskommissionen an Weisungen der Oberbehörde seien überdies schon deshalb bedenklich, weil es sich nicht mehr um die Entscheidung der Kommission, sondern um jene der für den Empfänger des Bescheides anonymen Oberbehörde handle.

In Beantwortung der Anfrage beehre ich mich zu den einzelnen Punkten wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Punkt 1: Das Memorandum der Schiedskommissionsbeisitzerkonferenz vom 11. September 1970 habe ich studiert. Grundsätzlich muß ich jedoch hiezu feststellen, daß die Mitglieder der Schiedskommissionen weder durch Verfassungsgesetz noch durch eine hiezu verfassungsgesetzlich ermächtigte Gesetzgebungs- oder Verordnungsgewalt weisungsfrei gestellt sind. Sie sind demnach gemäß der Vorschrift des Artikels 20 Abs. 1 B-VG. an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe gebunden. Diese Rechtsmeinung ent-

spricht der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes (vgl. zum Beispiel Erkenntnis vom 21.3.1956, Zl. 2.556/53). Dieser hat ferner entschieden, daß die Weisungsbefugnis des Bundesministeriums als oberste Aufsichtsbehörde nicht auf die Erteilung genereller Weisungen beschränkt ist, sondern die Befugnis umfaßt, in einem konkreten Verfahren Weisungen zu erteilen (Erkenntnis vom 30.5.1960, Zl. 3.111/58). Auch von der Lehre werden Erschwerungen des Weisungsrechtes für verfassungsrechtlich bedenklich gehalten (vgl. Barfuß, Österr. Juristenzeitung, Heft Nr. 3/1970, Seite 58). Das in der Bundesverfassung vorgesehene Weisungsrecht enthält die Pflicht der Oberbehörde, Weisungen zu erteilen, wenn Mängel in der Vollziehung festgestellt werden. Die Ausübung des Weisungsrechtes ist daher nicht in das Belieben des Bundesministeriums gestellt, sondern hängt unter anderem von der Qualität der Entscheidungen der Landesinvalidenämter und Schiedskommissionen ab.

Zu Punkt 2: Ich bin und war jederzeit bestrebt, den Kriegsoptionen sämtliche Begünstigungen im Rahmen des Gesetzes zuteil werden zu lassen. Ich bitte jedoch auch um Verständnis, daß ich als verantwortlicher Ressortminister für eine einheitliche Behandlung aller Kriegsoptionen besorgt sein muß. Um eine einheitliche Praxis sicherzustellen, ist es daher mitunter erforderlich, daß das Bundesministerium für soziale Verwaltung bestimmte Gruppen von Entscheidungen der Landesinvalidenämter und Schiedskommissionen, bei denen größere Abweichungen festgestellt wurden, im Aufsichtswege überprüft. Dies gilt vor allem für Entscheidungen, die auf Grund einer neuen Rechtslage erlassen werden und wo es daher noch keine ausreichende Praxis gibt. So wurden zum Beispiel bei Anträgen auf Pflege-, Blinden- und Schwerstbeschädigtenzulagen in der Entscheidungspraxis der einzelnen Landes-

- 3 -

invalidenämter wesentliche Abweichungen festgestellt. Das Bundesministerium für soziale Verwaltung war gezwungen, die Vorlage der betreffenden Bescheide anzuordnen, um einen möglichst großen Überblick zu erhalten. Die bei den periodisch durchgeführten Prüfungen der Geschäftsführung der Landesinvalidenämter und Schiedskommissionen zur Verfügung stehende Zeit reicht hierzu nicht aus. Weisungen wurden nur in jenen Fällen erteilt, in denen eine offensichtliche Gesetzesverletzung festgestellt worden ist. Es muß betont werden, daß in vielen Fällen auch zugunsten der Kriegsoffer eingeschritten wurde. So hat das Bundesministerium für soziale Verwaltung zum Beispiel von ungefähr 330 Pflegezulagenempfängern, die nicht die Rente für Erwerbsunfähige beziehen, die Landesinvalidenämter in 53 Fällen darauf hingewiesen, daß nach Art und Schwere der Dienstbeschädigung eine höhere Beschädigtenrente gebührt.

Anordnungen, bestimmte Gruppen von Bescheiden vor Erlassung vorzulegen, haben nur vorübergehenden Charakter. Hat sich das Bundesministerium für soziale Verwaltung überzeugt, daß eine einheitliche Entscheidungspraxis gewährleistet ist, werden solche Anordnungen widerrufen. So wurde zum Beispiel mit Erlaß vom 16. November 1970, Zl. 41.417/2-25/70, verfügt, daß die Vorlage der Akten betreffend Zuerkennung, Abweisung oder Neubemessung der Schwerstbeschädigtenzulage nicht mehr erforderlich ist, da in diesen Fällen eine im wesentlichen einheitliche Spruchpraxis ersehen werden konnte.

Abgesehen von der dem Bundesministerium schon auf Grund der Bundesverfassung zukommenden Aufsichtspflicht hat der Rechnungshof erst in jüngster Zeit ersucht, die Aufgaben der Dienstaufsicht in erhöhtem Maße wahrzunehmen.

Was die Anonymität der Oberbehörde bei Erteilung von Weisungen im Wege der Dienstaufsicht anbelangt,

möchte ich sagen, daß es sich hier um kein für die Behörden der Kriegsopferversorgung typisches Problem handelt. Auch in anderen Zweigen der Verwaltung treten die Weisungen der Aufsichtsbehörden nach außen hin nicht in Erscheinung. Sie wenden sich nicht an die Parteien und werden diesen nicht zugestellt. Sie sollen nur eine bestimmte Entscheidung oder Verfügung der Unterbehörde veranlassen (vgl. Antonioli, Allgem. Verw.Recht, Seite 147). Dies gilt grundsätzlich auch für Kollegialbehörden, die nicht weisungsfrei gestellt sind.

In der Kriegsopferversorgung hängen allerdings die Entscheidungen in vielen Fällen von der Beantwortung medizinischer Fachfragen ab. Der Verwaltungsgerichtshof hat darauf hingewiesen, daß medizinische Beurteilungen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, die den Bescheiden der Landesinvalidenämter oder der Schiedskommissionen zugrunde gelegt werden, im Verfahren ebenso wie andere Sachverständigengutachten zu behandeln sind. Die Versorgungsbehörden wurden daher angewiesen, daß solche Stellungnahmen als "Gutachten des Leiters der ärztlichen Fachabteilung des Bundesministeriums für soziale Verwaltung" in den betreffenden Bescheiden bezeichnet werden. Damit wurde die Anonymität des Bundesministeriums für soziale Verwaltung auf diesem Gebiet beseitigt.

Zu Punkt 3: Bei der Sektion IV des Bundesministeriums für soziale Verwaltung besteht seit längerer Zeit eine Dokumentation sämtlicher grundsätzlicher Erlässe. Diese Dokumentation ermöglicht es jederzeit festzustellen, welche Weisungen an die einzelnen Landesinvalidenämter und Schiedskommissionen ergangen sind.

Zur Frage der freien Beweiswürdigung möchte ich folgendes bemerken:

- 5 -

Der Sinn dieser Einrichtung besteht nicht darin, daß die Behörde die Möglichkeit hätte, bei der Beurteilung der aufgenommenen Beweise einfach nach freiem Belieben vorzugehen; freie Beweiswürdigung bedeutet vielmehr, daß die Behörde sich auf Grund der aufgenommenen Beweise nach ihrem besten Wissen und Gewissen, ohne an irgendwelche Regeln gebunden zu sein, über die für die Feststellung des maßgebenden Sachverhaltes entscheidenden Tatsachen klar zu werden hat. Das Bundesministerium für soziale Verwaltung hat in keinem seiner Erlässe irgendwelche Beweisregeln aufgestellt. Wenn es jedoch die zur Entscheidung berufene Behörde unterläßt, sämtliche eingeholten Beweise zu würdigen und ohne ausreichende Begründung einem Beweismittel den Vorzug gibt, ist es Pflicht der Aufsichtsbehörde auf die Einhaltung der Verfahrensvorschriften zu dringen. Zwischen Beweismitteln gibt es an sich keinen graduellen Unterschied; maßgeblich ist einzig und allein der innere Wahrheitsgehalt des Beweismittels. Wenn zum Beispiel die Schiedskommission einer Äußerung des behandelnden Arztes größere Beweiskraft als dem im Verfahren eingeholten ärztlichen Sachverständigengutachten beimißt, hat sie dies schlüssig zu begründen. Ohne eine solche Begründung kann nicht beurteilt werden, ob sie sich bei ihrer Entscheidung von objektiven Motiven leiten ließ.

Schließlich muß zwischen freier Beweiswürdigung und rechtlicher Beurteilung streng unterschieden werden. So bilden die Einschätzung der Minderung der Erwerbsfähigkeit, die Beurteilung der Kausalität oder die Auslegung des Begriffes der Hilflosigkeit Rechtsfragen; daß heißt, es handelt sich dabei nicht mehr um die Feststellung des Sachverhaltes, sondern um die Unterstellung des Sachverhaltes unter die gesetzliche

Norm (vgl. Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 2.10.1970, Zl. 505/69). Dieser Rechtsvorgang unterliegt hinsichtlich des Weisungsrechtes keinen Beschränkungen.

Zu Punkt 4: Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, daß mir keine gesetzwidrigen Eingriffe des Ministeriums in die Tätigkeit der Schiedskommissionen bekannt sind. Ich bin jedoch gerne bereit, konkrete Fälle, die mir bekanntgegeben werden, einer Prüfung zu unterziehen.

Zu Punkt 5: Bereits im ho. Erlaß vom 27. Mai 1957, Zl. IV-60.999-15a/57, wurde darauf hingewiesen, daß es sich bei den Kriegssopfern um einen sozial besonders schutzwürdigen Personenkreis handelt. Wenn daher bei der Durchführung des Versorgungsverfahrens erkennbar ist, daß Versorgungswerber es offenbar übersehen haben, ihnen voraussichtlich zustehende Versorgungsleistungen mittels besonderen Antrages geltend zu machen, werden Vorsprachen, Zwischenerledigungen oder sonstige Gelegenheiten zum Anlaß zu nehmen sein, die Parteien auf die notwendige Antragstellung aufmerksam zu machen. Dieser an alle Landesinvalidenämter ergangene Erlaß, wurde wiederholt in Erinnerung gebracht. Ich nehme Ihre Anfrage zum Anlaß, die Ämter auf die strikte Einhaltung dieses Erlasses neuerlich hinzuweisen.

Auch die leitenden Ärzte wurden in dem bereits mehrfach zitierten Erlaß vom 16. November 1970 ersucht, bei der Prüfung im Rahmen des schiedskommissionellen Verfahrens, ob die von der ersten Instanz in medizinischer Hinsicht angestellten Ermittlungen ausreichend sind, nicht rigoros vorzugehen und ablehnende Stellungnahmen hinsichtlich einer neuerlichen Begutachtung in der Regel nur dann abzugeben, wenn beispielsweise

- 7 -

die Berufungsausführungen, die Art der Dienstbeschädigung oder der in jeder Hinsicht geklärte Sachverhalt die Beiziehung weiterer Sachverständigen nicht bedingen.

Der Bundesminister:

