

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

GZ.VII/1-470/7-1965

Wien, am 22. Feb. 1966

Betrifft: Blindenbeihilfengesetz; Abänderung (6. Novelle).

Kanzlei des Landtages von Niederösterreich	
Eing.	22. FEB. 1966
Zl:	<i>FM</i> Aussch.

H o h e r L a n d t a g !

Zweck des NÖ. Blindenbeihilfengesetzes ist es, den durch ihr Sehgebrechen bedingten Mehraufwand voll- und praktischblinder Personen abzugelten. Als vollblind gelten Personen, die nichts sehen oder so wenig sehen, dass sie sich in einer ihnen nicht ganz vertrauten Umwelt allein nicht zurecht finden können, und als praktischblind Personen, die trotz der gewöhnlichen Hilfsmittel zu wenig sehen, um den "Rest des Sehvermögens wirtschaftlich verwerten zu können", obwohl sie sich in einer ihnen nicht vertrauten Umwelt allein zurecht finden können. Bei der Subsumtion unter den äusseren Tatbestand der praktischen Blindheit, bei welcher medizinische und wirtschaftliche Begriffe - wie die "wirtschaftliche Nichtverwertbarkeit des Sehrestes" - gemeinsam zu lösen sind, ergeben sich naturgemäss Interpretationsschwierigkeiten, die mitunter zu Fehlentscheidungen führen.

Nun ist es Aufgabe der Legislative, Normen zu schaffen, die einerseits den Normadressaten in verständlicher Weise ihre Rechte und Pflichten vor Augen führen, andererseits den Verwaltungsbehörden die Möglichkeit bieten, diese Normen dem Willen des Gesetzgebers entsprechend zu vollziehen. Dort wo die Verwaltungspraxis erkennen lässt, dass die Auslegung gesetzlicher Vorschriften trotz aller Anstrengungen Mühe macht und zu sachlich nicht gerechtfertigten Differenzierungen

zu führen vermag, erscheint es erforderlich, diese Vorschriften zu novellieren. So soll denn auch der vorliegende Entwurf einer 6. Blindenbeihilfengesetz-Novelle die Begriffe über die volle und praktische Blindheit neu prägen - eine Notwendigkeit, zumal seit Jahren immer wieder die Eliminierung des identen Begriffes der "praktischen Blindheit" aus dem Kriegsopferversorgungsgesetz wegen seiner Problematik erwogen wird.

Ferner soll im Hinblick auf die fortgeschrittene Teuerung der Lebenshaltung mit Wirkung vom 1. Jänner 1966 die Blindenbeihilfe für Vollblinde um 90 S auf 640 S monatlich und für Praktischblinde um 75 S auf 375 S monatlich erhöht werden. Mit dieser Erhöhung soll insbesondere die durch die allgemeine Teuerung der Lebenshaltung seit Wirksamkeitsbeginn des Blindenbeihilfengesetzes (1. Oktober 1956) gestiegenen materiellen Lasten der Praktischblinden für die Inanspruchnahme persönlicher Dienstleistungen abgegolten werden. Da seit jeher aus Gründen des Nahverhältnisses die Blindenbeihilfen in Wien und im Lande Niederösterreich gleich hoch sind, ist - da in Wien die Blindenbeihilfen auf die oben genannten Beträge ab 1. Jänner 1966 erhöht werden - die Anpassung der Blindenbeihilfen auch deswegen gerechtfertigt, um allfälliger Wohnsitzverlegungen der Blinden zur Erlangung einer höheren Blindenbeihilfe zu begegnen. Da in Niederösterreich derzeit 1770 Vollblinde und 650 Praktischblinde eine Beihilfe beziehen, wird die Erhöhung der Blindenbeihilfe für Vollblinde einen Mehraufwand von 2.230.200 S und für Praktischblinde einen solchen von 682.500 S, zusammen etwa 3.000.000 S für das Fiskaljahr 1966 verursachen.

Schliesslich soll durch die Aufnahme oder Abänderung einiger formalrechtlicher Bestimmungen das Verwaltungsverfahren auf diesem Gebiet in Niederösterreich verbessert werden.

Die NÖ.Landesregierung stellt daher auf Grund ihres am ^{22. FEB. 1966}.....
gefassten Beschlusses den

A n t r a g ,

der Hohe Landtag wolle beschliessen:

1. der vorliegende Gesetzentwurf über die Abänderung des Blindenbeihilfengesetzes (6.Blindenbeihilfengesetz-Novelle) wird genehmigt;
2. die Landesregierung wird beauftragt, das Erforderliche zur Durchführung des Gesetzesbeschlusses zu veranlassen.

NÖ.Landesregierung:

W e n g e r

Landesrat

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

Prabinek

Erläuternde Bemerkungen.

Seit Jahren wird immer wieder die Frage erhoben, ob nicht der Begriff der "praktischen Blindheit" aus dem Kriegsopferversorgungsgesetz und den Blindenbeihilfengesetzen eliminiert werden soll. Wird doch einerseits damit ein Mensch bezeichnet, der auf den unvoreingenommenen Laien den Eindruck eines Sehenden erweckt und daher leicht für einen Simulanten gehalten werden kann. Andererseits verleitet der mit diesem Begriff verbundene vage Tatbestand der "wirtschaftlichen Nichtverwertbarkeit des Sehvermögensrestes" die vollzugsberechtigten Verwaltungsorgane zu Fehlinterpretationen bzw. zu Entscheidungsfehlern. Diese unbefriedigende Praxis und die dadurch bedingten Nachteile sollen nunmehr durch eine Neufassung der Definitionen über Voll- und Praktischblindheit weitgehend beseitigt werden.

Die bei allen Sozialleistungen (z.B. bei der dynamischen Rente) bestehende Tendenz, den inneren Wert dieser Leistungen jeweils dem Ausmaß der Teuerung der Lebenshaltung anzupassen, trifft auch auf die Blindenbeihilfen zu. Sie sollen daher mit Wirkung vom 1. Jänner 1966 erhöht werden.

Die Verwaltungspraxis bedingt überdies einige Ergänzungen der Verfahrensvorschriften.

Im einzelnen wird bemerkt:

Zu Punkt 1:

Blinde im Sinne des geltenden Blindenbeihilfengesetzes sind Personen,

- a) die nichts sehen oder so wenig sehen, daß sie sich in einer ihnen nicht ganz vertrauten Umwelt allein nicht zurechtfinden können (voll Blinde);

- b) die trotz der gewöhnlichen Hilfsmittel zu wenig sehen, um den Rest des Sehvermögens wirtschaftlich verwerten zu können, obwohl sie sich in einer ihnen nicht vertrauten Umwelt allein zurechtfinden können (praktisch Blinde).

Die Beurteilung der "wirtschaftlichen Nichtverwertbarkeit" des Sehvermögensrestes bei praktisch Blinden hat infolge großzügiger Interpretation dieses unbestimmten Gesetzesbegriffes in einzelnen Verwaltungsbezirken zu einem unverhältnismäßigen Ansteigen der Fälle praktischer Blindheit geführt, so daß es notwendig erscheint, eine möglichst präzise Neufassung der Definitionen über die volle und praktische Blindheit vorzunehmen, um die unbefriedigenden Auswirkungen extensiver Interpretationen einzudämmen und eine annähernd gleichartige, gesetzmäßige Verwaltung zu garantieren. Um dieses Ziel zu erreichen, ist zunächst zu untersuchen, was andere Rechtsordnungen und die medizinische Wissenschaft unter "praktischer Blindheit" verstehen.

Der Begriff "praktisch blind" ist aus der früheren deutschen Kriegsopferversorgung (1927) in die österreichische und von dort (KOVG.1957) in das Blindenbeihilfengesetz übernommen worden. In den Durchführungsbestimmungen zu § 93 Abs.1 WFVG. wurden als Grenzen der praktischen Blindheit $1/50$ - $1/25$ der normalen Sehschärfe angegeben; letztere konnte allerdings bei Sehstörungen überschritten werden.

Das deutsche Bundesversorgungsgesetz kennt den Begriff der "praktischen Blindheit" nicht mehr, die Verwaltungsvorschriften besagen aber, daß "hochgradig in ihrer Sehkraft beeinträchtigte Geschädigte", die sich in nicht vertrauter Umwelt trotz ihres Sehschadens auch ohne Führung und ohne besondere Hilfe ausreichend bewegen können, eine Pflegezulage der niedrigsten Stufe erhalten.

Nach den Anhaltspunkten für die ärztliche Gutachtertätigkeit im Versorgungswesen - herausgegeben 1958 von der ärztlichen

Abteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung in der Bundesrepublik Deutschland - werden Geschädigte, bei denen bei freiem Blickfeld auf dem besseren Auge nur eine Sehschärfe von etwa $1/50$ besteht, bereits als "blind" (identisch mit vollblind im Sinne des § 19 Abs.2 KOVG. bzw. § 2 Abs.1 lit.a Blindenbeihilfengesetz) bezeichnet.

In der Deutschen Demokratischen Republik werden unterschieden:

- I. hochgradig Sehschwache ($1/25$ Sehvermögen und weniger bei voller Korrektur),
- II. praktisch Blinde ($1/50$ Sehvermögen und weniger bei voller Korrektur),
- III. Blinde ($1/200$ Sehvermögen und weniger bei voller Korrektur).

Fuchs spricht in seinem Lehrbuch für Augenheilkunde (16.Auflage 1939) von der Prüfung der Sehschärfe, die in Form eines Bruches von etwa $6/6$ bis $6/60$ ausgedrückt wird. Kann die Schrift, die auf 60 m gelesen werden soll, nicht mehr auf 6 m gelesen werden, so müsse man näher bis auf etwa 2 m ($2/60$) oder 1 m ($1/60$) herangehen. An dieser Grenze komme als nächste Sehprobe das Fingerzählen in ... m Entfernung in Betracht. Den Begriff der "praktischen Blindheit" gebraucht Fuchs - allerdings im Zusammenhang mit dem damals aktuellen Gesetz zur Verhütung des erbkranken Nachwuchses - in der Bedeutung von weniger als $1/10$ der normalen Sehschärfe.

Andere Ärzte unterscheiden zwischen

- a) blind,
- b) höchstgradig sehschwach und
- c) hochgradig sehschwach.

"Blind" ist, wer nichts sieht oder so wenig sieht, daß seine Orientierungsfähigkeit völlig fehlt. (Sehvermögen von weniger als Fingerzählen in 1/2m und völliges Fehlen der Raumorientierung.)

"Höchstgradig sehschwach" ist, wer so wenig sieht, daß er durch seine eingeschränkte Orientierung zur Verrichtung lebensnotwendiger Funktionen ständiger Hilfe bedarf. (Sehvermögen von weniger als 1/20 bis Fingerzählen 1/2 m und Einschränkung der Raumorientierung auf etwa die Hälfte.)

"Hochgradig sehschwach" ist, wer so wenig sieht, daß er zur Orientierung im Straßenverkehr eine ständige Begleitung braucht. (Sehvermögen von 1/10 bis 1/20 und Einschränkung der Raumorientierung bis zu etwa einem Drittel.)

Die beiden Augenkliniken der Universität Wien stimmen darin überein, daß als Praktischblinde jene Personen anzusehen sind, die ein Sehvermögen von 1/60 bei annähernd normalen Gesichtsfeldaußengrenzen oder 1/20 bei Gesichtsfelddefekten, die mehr als einen Quadranten des Gesichtsfeldes betreffen, besitzen.

Die Grenzen für das Sehvermögen "Praktischblinder" sind demnach problematisch. Aus den obigen Untersuchungen kann jedoch abgeleitet werden, daß die Grenzen "praktischer Blindheit" annähernd bei 1/20 - 1/50 (1/60) der Sehschärfe bei voller Korrektur liegen.

Die Tabelle des Abschnittes VI der Richtsätze für die Einschätzung der Minderung der Erwerbsfähigkeit nach den Vorschriften des Kriegsopferversorgungsgesetzes 1957 (BGBl.Nr.150/1965) unterscheidet Sehschärfen zwischen 1 - 2/3 und 1/20 und bezeichnet Sehschärfen von weniger

als 1/20 mit 0. Daraus muß abgeleitet werden, daß die Fälle praktischer Blindheit im Sinne des KOVG. und des Blindenbeihilfengesetzes in die Rubrik 0 der Richtsatz-tabelle hineinragen und diese Rubrik gedanklich noch unterteilt werden müßte in eine Rubrik mit der fiktiven Bezeichnung "weniger als 1/20 - 1/60" und "0". Da eine Sehschärfe von 1/20 auf beiden Augen einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von 80 - 90 % im Sinne der zitierten Richtsätze gleichkommt, können demnach unter Bedachtnahme auf den bisherigen Begriff der "wirtschaftlichen Nichtverwertbarkeit des Restes des Sehvermögens" (wohl ident mit "Erwerbsunfähigkeit" im Sinne des KOVG. = Minderung der Erwerbsfähigkeit um wenigstens 90 %) Personen mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von 90 - 100 % und nicht hilfebedürftig einerseits als praktischblind und Personen mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von 100 % und hilfebedürftig andererseits als vollblind angesehen werden.

Aus der Überlegung heraus, daß die Aufnahme rein medizinischer Gutachtenskriterien in den Gesetzestext nicht empfehlenswert ist, weil das Gesetz für den medizinischen Laien - insbesondere die erforderliche Umschreibung der Gesichtsfelddefekte - unverständlich wäre, werden in gegenständlichen Entwurf zur Festlegung des objektiven Tatbestandes der Voll- und Praktischblindheit, die durch Ministerialverordnung erlassenen Richtsätze für die Einschätzung der Minderung der Erwerbsfähigkeit nach den Vorschriften des Kriegsopferversorgungsgesetzes 1957 zu Hilfe genommen, wodurch ein genereller Maßstab für die Subsumierbarkeit gewonnen wird.

Zu Punkt 2:

Die bestehende Tendenz, den inneren Wert der Blinden-

beihilfe jeweils verhältnismäßig der Teuerung der Lebenshaltung anzupassen, erfordert im Hinblick auf die gestiegenen Lasten der Vollblinden für die Inanspruchnahme persönlicher Dienstleistungen mit Wirkung vom 1. Jänner 1966 neuerlich eine Erhöhung der Blindenbeihilfe und für Praktischblinde erstmals seit 1. Oktober 1956, dem Inkrafttreten des Blindenbeihilfengesetzes, eine solche Erhöhung, da es auf die Dauer sozial nicht gerechtfertigt erscheinen läßt, zwar die Blindenbeihilfe für Vollblinde jeweils zu erhöhen, die Bedürfnisse der Praktischblinden aber außer Acht zu lassen. So sollen ab 1. Jänner 1966 - wie in Wien - die Vollblinden 640.-S monatlich und die Praktischblinden 375.-S monatlich erhalten.

Der Abs. 2 des Entwurfes deckt sich mit dem bisherigen Abs. 2 des § 4, der Abs. 3 mit dem bisherigen Abs. 2 des § 7 Blindenbeihilfengesetz. Die zuletztgenannte Bestimmung wurde aus systematischen Gründen vorgezogen, da der Abs. 4 nunmehr nicht nur von der Wirksamkeit der Einstellung, sondern auch von jener der Neubemessung spricht. Da über die Wirksamkeit der Neubemessung bisher keine normative Regelung getroffen war, herrschte über die Frage des Wirksamkeitsbeginns der Neubemessung "ex tunc" oder "ex nunc" Zweifel. Diese Unsicherheit erscheint nunmehr durch die Anpassung des Wirksamkeitszeitpunktes der Neubemessung an die "ex tunc"-Wirkung der Einstellung beseitigt.

Zu Punkt 3:

Die Abänderung des Abs. 4 ist erforderlich geworden, weil die seit 1. Jänner 1962 in Kraft stehende Verordnung über die Richtsätze der öffentlichen Fürsorge, IGBI. Nr. 45/1962, zwei Gruppen von Mitunterstützten bzw. Haus-

haltsangehörigen kennt. Um klar zu stellen, welcher Richtsatz zur Anwendung kommt, wurde expressis verbis jener für "sonstige Haushaltsangehörige" (im Gegensatz zu "Haushaltsangehörige über 18 Jahre bei nicht unterhaltspflichtigen Angehörigen") als rechtserheblich bestimmt.

Zu Punkt 4:

Die Neufassung dieser Bestimmung bringt eine formell bessere Übereinstimmung mit den Vorschriften des 2. Abschnittes des 1. Teiles des AVG., insbesondere mit § 10 leg.cit.

Die Rezeption der Vorschrift, daß Bescheide, die den materiellrechtlichen Bestimmungen des Blindenbeihilfengesetzes widersprechen, an einem mit Nichtigkeit bedrohten Fehler leiden, wurde in Übereinstimmung mit § 86 Abs.2 KOVG.1957 u. § 16 Abs.2 OFG für erforderlich erachtet, um Bescheide, mit denen in rechtswidriger Weise eine Blindenbeihilfe zuerkannt wird, gemäß § 68 Abs.4 lit.d AVG.1950 als nichtig erklären zu können.

Zu Punkt 5:

Die Bestimmung des § 6 des Entwurfes sieht im Gegensatz zur derzeitigen Rechtslage nicht mehr die Einschaltung des Landesinvalidenamtes zur Feststellung des Vorliegens und der Art der Blindheit vor, sondern überläßt nunmehr die Frage nach der Erwerbsfähigkeitsminderung und der Hilfebedürftigkeit entsprechend den Grundsätzen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes dem Amtssachverständigen (Amtsarzt) zur Beurteilung. Damit soll vor allem das Landesinvalidenamt entlastet und eine wesentliche Abkürzung des Beweisverfahrens erzielt werden.

< - >

Zu Punkt 6:

Die Bestimmung des bisherigen § 7 Abs.2 des Blindenbeihilfengesetzes wurde - wie aus Punkt 2 der Erläuternden Bemerkungen entnommen werden kann - aus Gründen der Systematik dem § 4 zugeordnet.

Zu Art.II:

Die rückwirkende Erhöhung der Blindenbeihilfen erfolgt aus Gründen der Übereinstimmung mit der Regelung in den anderen Bundesländern.