

AMT DER NIEDERÖSTERREICHISCHEN LANDESREGIERUNG, LANDESAMTSDIREKTION

1014 Wien, Herrngasse 11-13

Parteienverkehr Dienstag 8 bis 12 Uhr
und 16 bis 19 UhrFernschreibnummer 13 41 45
Telefax 531 10 20 60

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, 1014

An das
BundeskanzleramtRadetzkystraße 2
1031 Wien

Beilagen

Gesetzentwurf	
Zl. 53	GE 9
Datum: 11. OKT. 1990	
12. Okt. 1990	
Verteilt	

LAD-VD-9385

Bei Antwort bitte Kennzeichen angeben

Bezug

Bearbeiter

(0 22 2) 531 10

Durchwahl

Datum

61.605/6-VI/C/16/90 Dr. Grünner

2152

- 9. Okt. 1990

Betrifft

Pflegeheimgesetz

Die NÖ Landesregierung beehrt sich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem vom gesundheitlichen Standpunkt aus an Pflegeheime zu stellende Anforderungen getroffen werden und die Gewerbeordnung 1973 geändert wird (Pflegeheimgesetz), wie folgt Stellung zu nehmen:

I. Allgemeines:

1. Jede Verbesserung der Versorgung pflegebedürftiger Menschen wird zwar grundsätzlich begrüßt, doch bietet der vorliegende Gesetzentwurf keine Möglichkeit für eine Gesamtlösung zur Versorgung aller pflegebedürftigen Menschen. Die Notwendigkeit einer solchen Gesamtlösung besteht vor allem deshalb, weil die Anforderungen an die sachgemäße Pflege in der Seniorenhilfe, der Behindertenhilfe und in der Hilfe für chronisch Kranke Differenzierungen notwendig erscheinen lassen.
Die Überbetonung des medizinischen und hygienischen Bereiches geht allerdings an den Bedürfnissen eines großen Teils der pflegebedürftigen Menschen völlig vorbei; so vor allem an den geistig und psychisch behinderten Menschen. Der Entwurf ist auch vorwiegend auf den Bereich der großen Pflegeheime - eine Zwischenstufe zwischen Krankenhaus und Pensionistenheim -

- 2 -

zugeschnitten. Die Vorschläge der zwei Jahre lang tagenden Arbeitsgruppe "Vorsorge für pflegebedürftige Personen", die eine ganzheitliche Sicht fordert, wurden im Entwurf ebenso wenig berücksichtigt, wie der Wunsch der pflegebedürftigen Menschen nach einer Betreuung in kleinen Einheiten.

2. Völlig ungenügend ist aber die in den Erläuterungen vorgenommene "Auseinandersetzung" mit der Kostenfrage. Auch wenn der Bund nur grundsatzgesetzliche Regelungen erlassen will, darf er sich nicht damit begnügen von "nichtquantifizierbaren Kostensteigerungen bei den Pflegeheimträgern" zu sprechen. Gerade bei der Erlassung von grundsatzgesetzlichen Bestimmungen trifft den Bund die Pflicht, noch vor der Erstellung eines Vorentwurfes Kontakt mit den Betroffenen aufzunehmen und sich über die Kostenfrage ins Reine zu kommen.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Mehrausstattungen im medizinischen, hygienischen und pflegerischen Bereich übertragen den Ländern und in der Folge auch den Gemeinden zum Teil völlig neue Aufgaben. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes trifft den Bund somit die Pflicht, im Wege der Finanzausgleichsgesetzgebung entsprechende Mittel bereitzustellen. Es wäre damit also auch für den Bund notwendig gewesen, entsprechende Kostenanalysen durchzuführen. In erster Linie müssen also Verhandlungen im Sinn des § 5 FAG geführt werden, noch bevor es zu einer Beschlußfassung über den vorliegenden Gesetzentwurf kommt.

Es wäre nämlich völlig unrealistisch, von der Annahme auszugehen, daß die bisherigen Kostenträger (das sind Länder und Gemeinden) die pflegerische Versorgung wie bisher werden allein abdecken können. Dies ist schon im Hinblick auf die demographische Entwicklung und die im Gesetzentwurf vorgesehenen Qualitätsanforderungen unmöglich. Allein für den Bereich der Behinderteneinrichtungen werden die Mehrkosten auf etwa S 23,4 Mio. geschätzt, wobei hier der Bereich der Pensionisten- und Pflegeheime noch gar nicht betroffen ist.

- 3 -

3. a) Die Erläuterungen gehen davon aus, daß der Gesetzentwurf seine kompetenzmäßige Grundlage u.a. in Art. 12 Abs. 1 B-VG hat, wobei "nicht nur der Kompetenztatbestand der Heil- und Pflegeanstalten, sondern auch jener der Volkspflegestätten zum Tragen kommt". In weiterer Folge wird nun aber nicht dargelegt, welche Bestimmungen des Entwurfes sich auf den Kompetenztatbestand "Heil- und Pflegeanstalten" und welche Bestimmungen sich auf den Kompetenztatbestand "Volkspflegestätten" stützen sollen. Gerade die Erläuterungen zu § 1 des Entwurfes gehen davon aus, daß sich die neuen Bestimmungen von den im Krankenanstaltengesetz erfaßten Krankenanstalten (somit von den Heil- und Pflegeanstalten) abgrenzen sollen.

Auf der anderen Seite enthält der geplante Entwurf zum größten Teil Vorschriften, die den Einsatz von "Sanitätspersonal" vorschreiben. Aus diesem Gesichtspunkt könnte man diese Bestimmungen des Entwurfes unter den Kompetenztatbestand "Heil- und Pflegeanstalten" subsumieren (vgl. VfSlg. 4093), doch dann wäre es nur konsequent, diese Regelungen auch tatsächlich krankenanstaltenrechtlich auszugestalten.

So aber bleibt der Gesetzentwurf ein Zwitter. Der Kompetenztatbestand "Volkspflegestätten" bietet nach Ansicht der NÖ Landesregierung jedenfalls keine geeignete Grundlage für den Gesetzentwurf: Die in den Erläuterungen vorgenommene versteinierungstheoretische Auseinandersetzung beschränkt sich im wesentlichen auf § 1 und § 2 des Gesetzes vom 30. Mai 1919 über die Errichtung und Unterbringung von Volkspflegestätten, StGBI.Nr. 309/1919. Eine genaue Durchsicht der in diesem Gesetz enthaltenen Bestimmungen ergibt aber, daß das Volkspflegestättengesetz "mit Rücksicht auf die Pflicht der Allgemeinheit ... zur Heilung der schweren Kriegsschäden" erlassen worden ist. Aus diesem Grund enthält das Volkspflegestättengesetz und die darauf gestützten Vollzugsanweisungen der in Frage kommenden Staatsämter im wesentlichen auch nur Enteignungs- und

- 4 -

Entschädigungsregelungen. Der "Notstandscharakter" dieses Kompetenztatbestandes erfließt auch aus der im § 6 Abs. 4 leg.cit. enthaltenen zeitlichen Befristung der in diesem Gesetz enthaltenen einschneidenden Maßnahmen. Im Gegensatz zu der in den Erläuterungen enthaltenen Formulierung tut eine Auseinandersetzung mit dem Hintergrund dieser Enteignungsregelungen also not.

- b) Nach Ansicht der NÖ Landesregierung handelt es sich beim Kompetenztatbestand "Volkspflegestätten" um einen Kompetenztatbestand, der vom Bund ausschließlich dann herangezogen werden darf, wenn ein Notstand im Zusammenhang mit den davon umfaßten Anstalten besteht. Vergleichbar damit ist der Kompetenztatbestand nach Art. 10 Abs. 1 Z. 15 B-VG "aus Anlaß eines Krieges oder im Gefolge eines solchen zur Sicherung der einheitlichen Führung der Wirtschaft notwendig erscheinende Maßnahmen, insbesondere auch hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgegenständen".

Für diese Argumentation spricht nun einerseits, daß die im Volkspflegestättengesetz vorkommenden Heil- und Pflegestätten (insbesondere für Kriegsbeschädigte, Arbeitsinvalide und Tuberkuloseerkrankte) dem Regime des Kompetenztatbestandes "Heil- und Pflegeanstalten" unterliegen; ebenso unterliegen die "öffentlichen Kinder- und Jugendfürsorgestätten zur Erstarkung und Ertüchtigung der Jugend" nun dem Kompetenztatbestand "Jugendfürsorge". Daß schon der historische Gesetzgeber hier klar unterschieden hat, ergibt sich aus § 6 Abs. 3 des Volkspflegestättengesetzes: Gebäude, die schon vor dem 20. April 1919 Unterrichts-, Erziehungs- und Wohlfahrtszwecken gedient haben und zur Zeit der Entscheidung der Staatsregierung für diesen Zweck ihrem Umfange entsprechend ausgenützt waren, konnten für Volkspflegestätten nicht in Anspruch genommen werden.

- 5 -

- c) Es fehlt in den Erläuterungen jede Auseinandersetzung damit, mit welcher Begründung der Bund die den Ländern gemäß Art. 15 B-VG zukommende Kompetenz für die Angelegenheiten der Behindertenhilfe in Anspruch nehmen will. So gehen die Erläuterungen zu § 1 Abs. 1 des Entwurfes davon aus, daß auch Einrichtungen umfaßt sein sollen, die zur Aufnahme behinderter Menschen bestimmt sind und in denen dieser Personenkreis zum Zweck der Therapie einfachen Beschäftigungen nachgeht. Die NÖ Landesregierung findet im vorliegenden Zusammenhang keinen kompetenzrechtlichen Gesichtspunkt, der solche grundsatzgesetzliche Regelungen zulässig erscheinen ließe.
- d) Schließlich stellt sich bei den meisten Formulierungen des Entwurfes die Frage nach der Grenze des noch zulässigen Bestimmtheitsgrades einer grundsatzgesetzlichen Bestimmung. Ein Grundsatzgesetz liegt nur dann vor, wenn einerseits die darin enthaltenen Regelungen nicht so bestimmt sind, daß das Bundesgesetz im Hinblick auf Art. 18 B-VG verfassungsrechtlich einwandfrei vollzogen werden könnte, andererseits die Regelungen so bestimmt sind, daß aufgrund ihres Inhaltes eine Einreihung in die Kompetenztatbestände des Art. 12 B-VG verläßlich erfolgen kann (vgl. Walter, Österr. Bundesverfassungsrecht, 1971, S. 204). Im Entwurf sind dagegen Tatbestände und Rechtsfolgen inhaltlich zumeist bereits so umschrieben, daß eine formelle Transformation durch die Landesgesetzgebung, also ein simples Abschreiben des Textes ohne "autonomen" Rechtsetzungsakt genügt, damit die Vollziehung individuell-konkrete Verwaltungsakte setzen kann. Dieser Self-executing-Charakter ist bereits ein Indiz für die Verfassungswidrigkeit (vgl. Welan, Grundsatzgesetzgebung und Ausführungsgesetzgebung, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates III, 1974, S. 57 ff). Die Überbestimmtheit der Regelungen zeigt sich beispielsweise ganz deutlich in den Bestimmungen über die Errichtungs- und Betriebs-

- 6 -

bewilligung und ganz allgemein in der Auswahl der Behördenzuständigkeiten durch den Bund. Gerade die Verteilung der Zuständigkeiten müßte im Zeitalter der Dezentralisierung wohl dem Landesgesetzgeber überlassen bleiben.

- e) Um die aufgezeigten kompetenzrechtlichen Schwierigkeiten zu vermeiden, wäre es nach Ansicht der NÖ Landesregierung daher zweckmäßig, die vom Entwurf umfaßten Angelegenheiten - soweit dies nicht ohnehin durch die Verfassung vorgegeben ist - in die Landeskompetenzen zu übertragen. So enthält das NÖ Sozialhilfegesetz in seinen §§ 49 ff über die Bewilligung, den Betrieb und die Aufsicht von Sozialhilfeeinrichtungen schon seit Jahren detaillierte Bestimmungen, die im Gegensatz zum vorliegenden Entwurf nach Größe der Einrichtung und des dort betreuten Personenkreis differenzieren.

II. Zu einzelnen Bestimmungen:

1. Zu § 3:

Im Abs. 1 Z. 2 ist als Errichtungsvoraussetzung vorgesehen, daß das als Pflegeheim geplante oder bereits vorhandene Gebäude den bau-, feuer- und gesundheitspolizeilichen Vorschriften entspricht. Diese Bestimmung stellt ein Beispiel für eine Doppelregelung dar, die einen unnötigen Verwaltungsmehraufwand verursacht. Der Landesgesetzgeber hat gerade die bau- und feuerpolizeilichen Belange ausführlich geregelt und es müßte dem Ausführungsgesetzgeber wohl zugemutet werden, auf eine Ausführungsregelung zu verzichten, wenn in den bestehenden Bauvorschriften bereits entsprechend vorgesorgt ist.

2. Zu § 11:

In dieser Bestimmung wird unter einer "Untersuchung anlässlich der Aufnahme" offenbar eine Erstuntersuchung nach dem Eintritt in das Pflegeheim verstanden. Es sollte jedoch der mit der ärztlichen Aufsicht betraute Arzt bereits bei einer Bewerbung

- 7 -

um die Aufnahme zu einer Stellungnahme veranlaßt sein, ob der Aufnahmewerber für das Pflegeheim oder für eine bestimmte Abteilung (Wohnabteilung, Pflegeabteilung, Betreuungsabteilung) in Frage kommt.

3. Zu § 14:

Die vorgesehene Pflegedokumentation geht über den derzeitigen, für Krankenanstalten geforderten Standard hinaus. Auch hier wird ein entsprechender Verwaltungsmehraufwand entstehen, wobei die Frist zur Aufbewahrung mit 30 Jahren zu hoch angesetzt ist. Es wird vorgeschlagen, diese Dokumentation lediglich 10 Jahre aufzubewahren, weil nicht anzunehmen ist, daß sie nach 10 Jahren aus medizinischen oder anderen Gründen noch benötigt wird.

4. Zu § 18:

Vor allem bei privaten Pflegeheimen wird eine ernsthafte Kontrolleinrichtung befürwortet. Dies sollte aber kein mehrköpfiges Gremium, sondern eine einzelne Person - ein Ombudsmann - sein, der mit weitreichenden Kontrollbefugnissen und Vollmachten auszustatten wäre.

5. Zu § 25:

Die Übertragung der behördlichen Aufsichtspflicht auf die örtlich zuständige Bezirksverwaltungsbehörde könnte gerade in Niederösterreich zu Problemen führen, da den Bezirkshauptmannschaften die Verwaltung der Pensionistenheime im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung übertragen wurde. Es wird hier nochmals darauf hingewiesen, daß es dem Ausführungsgesetzgeber überlassen bleiben sollte, die Behördenzuständigkeiten selbständig festzulegen.

NÖ Landesregierung
L u d w i g
Landeshauptmann

- 8 -

LAD-VD-9385

1. An das Präsidium des Nationalrates (25-fach)
2. an alle vom Lande Niederösterreich entsendeten Mitglieder des Bundesrates
3. an alle Ämter der Landesregierungen
(zu Händen des Herrn Landesamtsdirektors)
4. an die Verbindungsstelle der Bundesländer

zur gefälligen Kenntnisnahme

NÖ Landesregierung
L u d w i g
Landeshauptmann

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung

