

**Amt der o.ö. Landesregierung**

Verf(Präs) - 300434/12 - Df1

Linz, am 11. Oktober 1990

DVR.0069264

Bundesgesetz, mit dem vom gesundheitlichen Standpunkt aus an Pflegeheime zu stellende Anforderungen getroffen werden und die Gewerbeordnung 1973 geändert wird (Pflegeheimgesetz);  
Entwurf - Stellungnahme

Verfassungsdienst:  
Bearbeiter Dr. Dörfel

Zu GZ 61.605/6-VI/C/16/90

An das

Bundeskanzleramt

Radetzkystraße 2  
1031 Wien

ZENTRALE	
Zl.	53 - GE/90
Datum:	24. OKT. 1990
Verteilt:	24.10.90 Hape

*H. Janitsch*

Das Amt der o.ö. Landesregierung beehrt sich, zu dem mit der do. Note vom 7. August 1990 versandten Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

**I. Allgemeines:**

Oberösterreich hat - wie auch alle anderen Bundesländer - schon bisher enorme Leistungen für die Entwicklung der Alten- und Pflegehilfe erbracht und insbesondere die Alten- und Pflegeheime auf der Rechtsgrundlage des O.ö. Sozialhilfegesetzes zeitgemäß weiterentwickelt. Im Hinblick auf die bekannte demographische Entwicklung besteht durchaus Interesse an einer weiteren Ausgestaltung dieses Bereichs. Dabei sollten aber nicht bloß Segmente der Pflegevorsorge abgedeckt werden, sondern muß eine umfassende Paketlösung unter Einbindung auch



- 2 -

der Sozialversicherung angestrebt werden. Die Notwendigkeit einer Paketlösung besteht vor allem deshalb, weil die wachsenden Anforderungen an eine sachgemäße Pflege in der Altenhilfe, der Behindertenhilfe und auch für chronisch Kranke Differenzierungen nicht zweckmäßig erscheinen lassen und sich die anstehenden Probleme schon demnächst mit dem derzeit vorhandenen Instrumentarium nicht mehr bewältigen lassen. Eine Paketlösung könnte überdies ein Ansatz zur Überwindung derzeit bestehender Mehrfachzuständigkeiten oder auch negativer Kompetenzkonflikte sein, womit die Hilfe für die Betroffenen verbessert und verwaltungsökonomische Gesichtspunkte berücksichtigt werden könnten.

Die Finanzierung der Vorsorge und Hilfe für die wachsende Zahl pflegebedürftiger Menschen kann mit den bisherigen Rechts- und Finanzierungsgrundlagen nicht mehr ausreichend sichergestellt werden. Daher sollte bei der Erarbeitung dieser Paketlösung auch die Sozialversicherung miteinbezogen werden.

Für ein koordiniertes Tätigwerden des Bundes und der Länder bei der Erarbeitung einer Paketlösung bietet sich das bewährte Instrument der Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG an. In einer derartigen Vereinbarung könnten sich die Länder verpflichten, für die Pflegehilfe, insbesondere auch für Pflegeheime einheitliche Beurteilungsgrundsätze und gewisse Mindeststandards festzulegen. Der Beitrag des Bundes müßte sich jedenfalls auf die Mitfinanzierung, vor allem durch Leistungen aus der Sozialversicherung, erstrecken. Nur bei einer derart koordinierten Vorgangsweise und im Rahmen des gemeinsam von Bund und Ländern zu erstellenden Gesamtkonzepts ist in Zukunft die Bewältigung der anstehenden Probleme im Bereich der Alten-, Behin-



- 3 -

dernten- und Pflegevorsorge möglich; darüberhinaus ist dies der einzige Weg, den Betroffenen in Zukunft wirksame und sachgerechte Hilfe zu gewähren.

Wie sehr sich ein koordiniertes Tätigwerden zwischen Bund und den Ländern geradezu aufdrängt ist auch daraus ersichtlich, daß - offensichtlich unkoordiniert - der Bundesminister für Arbeit und Soziales mit Schreiben vom 29. August 1990, Zl. 44.170/46-1/1990, die Länder eingeladen hat, gemeinsam mit dem Bund jene Vorschläge, die im Bericht der Arbeitsgruppe zum Themenbereich "Vorsorge für pflegebedürftige Personen" enthalten sind, umzusetzen.

## II. Zum Entwurf selbst:

### 1. Verfassungsrechtliche Bedenken:

- a) Die für den vorliegenden Entwurf eines Pflegeheimgesetzes in Anspruch genommenen Bundeskompetenzen bieten keine ausreichende Grundlage für die Erlassung dieses Bundes(Grundsatz-)gesetzes:

Einerseits ist das Volkspflegestättengesetz aus 1919 eindeutig ein Krisengesetz, da es nur dazu dienen sollte, die Schäden in der Bevölkerung, die durch den Ersten Weltkrieg entstanden sind, zu beseitigen bzw. zu mildern. Es regelt daher die Errichtung öffentlicher Heil- und Pflegestätten für Kriegsbeschädigte, Arbeitsinvalide und an Tuberkulose Erkrankte (als Folgen des Ersten Weltkrieges) und öffentliche Kinder- und Jugend-



- 4 -

Vorsorgestätten zur Erstarkung und Ertüchtigung der Jugend.

Andererseits regelt das Volkspflegestättengesetz nicht die Altenvorsorge bzw. Altenpflege, obwohl Einrichtungen der Alten- und Pflegevorsorge bereits 1919 bestanden haben. Daher führt auch eine Interpretation dieses Kompetenztatbestandes anhand der Versteinerungstheorie nicht zu dem Ergebnis, das in den Erläuterungen - unschlüssig und nicht nachvollziehbar - festgehalten wurde. Die Regelung der Alten- und Pflegevorsorge dürfte daher nicht vom Kompetenztatbestand "Volkspflegestätten" umfaßt sein.

Im übrigen wird auf den Titel dieses Bundes-(Grundsatz-)gesetzes verwiesen, der ebenso wie Teile des Inhalts eindeutig auf den Kompetenztatbestand Gesundheitswesen hinweist. Teile dieses Entwurfes stützen sich daher auf den Kompetenztatbestand "Gesundheitswesen", der diese Materie in Gesetzgebung und Vollziehung - einschließlich der Finanzierung - dem Bund zuweist.

- b) Der vorliegende Gesetzesentwurf dürfte aber nicht nur auf Grund der fehlenden Kompetenz verfassungswidrig sein: er kann auch nicht als Entwurf eines verfassungskonformen Grundsatzgesetzes angesehen werden. Der Verfassungsgerichtshof hat wiederholt die Anforderungen (bzw. Grenzen) eines Grundsatzgesetzes dargelegt. Demnach erstreckt sich die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung über die Grundsätze nur auf Fragen von grundsätzlicher Bedeutung. Die Grundsatznormen





- 5 -

haben nur den Inhalt der Ausführungsregelung zu begrenzen, sie bestimmen ihn aber nicht durch Umschreibung aller wesentlicher Merkmale. Die Grenzen dieser Grundsatzgesetze können zwar verschieden weit gezogen werden, im Zweifelsfall spricht die Vermutung aber für den weiteren Rahmen. Dies ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Tatsache, daß die Ausführungsgesetzgebung frei ist, soweit sie nicht durch den Grundsatzgesetzgeber gebunden ist.

Das im Entwurf vorliegende Grundsatzgesetz enthält jedoch weit über die im Art. 12 B-VG gezogene Grenze hinaus auch Einzelregelungen, die nach dem Wesen des Kompetenztypus der Grundsatzgesetzgebung der Landesausführungsgesetzgebung vorzubehalten wären (z.B. § 7, § 8, § 9, § 11 und § 18). Diese (nicht abschließend aufgezählten) Bestimmungen bedeuten einen verfassungswidrigen Eingriff in die Landesausführungsgesetzgebung.

## 2. Finanzielle Bedenken:

- a) Der Bund beabsichtigt offensichtlich mit dem vorliegenden Entwurf eines Pflegeheimgesetzes in Verbindung mit dem Entwurf einer KAG-Novelle die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die gesamte Finanzierung des Pflegewesens (also auch die, die bisher im Wege der Krankenanstalten erbracht wurde) den Ländern ausschließlich zu übertragen.

Dazu muß festgehalten werden, daß im Koalitionsübereinkommen vom 16. Jänner 1987 eine Weichenstellung für ein neues Finanzierungssystem vorge-



- 6 -

nommen wurde, indem die Hauskrankenpflege als Pflichtleistung der Krankenkassen übernommen werden sollte. Darüber hinaus wurde vor kurzem die Einführung einer "Pflegeversicherung" diskutiert, die die Finanzierung der Heimpflege (Versicherungsleistung analog der Krankenversicherung) sicherstellen sollte. Beide Ansätze sollten dazu führen, daß auf Grund einer verstärkten Hauskrankenpflege von vornherein weniger Heimpflegefälle anfallen und darüberhinaus vorliegende Heimpflegefälle durch Leistungen im Versicherungswege finanziert werden können. Diese Aspekte wurden jedoch bisher nicht einmal ansatzweise realisiert. Es sollten daher diese Fragen zunächst als Vorfragen geklärt werden, um auf Grund des jeweiligen Ergebnisses weitere Überlegungen anzustellen.

- b) In den Erläuterungen ist zur Kostenfrage lediglich festgehalten, daß es zu nicht quantifizierbaren Kostensteigerungen bei jenen Pflegeheimträgern führen wird, die den im Entwurf festgelegten Anforderungen derzeit nicht Rechnung tragen. Diese lapidare Feststellung widerspricht jedoch der Bestimmung des § 14 Bundeshaushaltsgesetz, BGBl.Nr. 213/1986, in der geltenden Fassung wonach die finanziellen Auswirkungen eines Gesetzesentwurfes in einer Stellungnahme anzuschließen sind, in der auszuführen ist, ob und in welcher Höhe vermehrte Ausgaben für den Bund verursacht werden und aus welchen Gründen diese Ausgaben notwendig sind; überdies sind Vorschläge zur Bedeckung vorzulegen. Dies gilt gemäß § 14 Abs. 3 des Bundeshaushaltsgesetzes auch dann,



- 7 -

wenn Mehrausgaben durch bundesgesetzliche Maßnahmen bei den Ländern entstehen.

Auf Grund dieser eindeutigen Rechtslage wäre der Entwurf neu zu überarbeiten und die finanziellen Auswirkungen dieser Maßnahme im Bereich der Länder darzulegen.

- c) Schließlich muß darauf hingewiesen werden, daß ein Inkrafttreten dieses Pflegeheimgesetzes zu großen Mehrbelastungen im Zweckaufwand der Länder und Gemeinden führen wird. Es handelt sich somit um eine Gesetzesmaßnahme des Bundes, die das Finanzausgleichsgefüge - entgegen den Vereinbarungen im Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 1989 - zu Lasten der Länder und der Gemeinden verschieben würde. Es müßten daher gemäß § 5 des Finanzausgleichsgesetzes Verhandlungen zwischen Bund und Länder noch vor einem (allfälligen) Inkrafttreten des Pflegeheimgesetzes geführt werden. Solche Verhandlungen wurden vom Bund aber bisher weder angeboten noch geführt. Auch aus diesem Grund wird die Forderung nach einer gemeinsamen Paketlösung im Wege einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung festgehalten.

### 3. Inhaltliche Bedenken:

In den Erläuterungen ist dargelegt, daß sich dieser Gesetzesentwurf am Krankenanstaltengesetz sowie an den spitalsähnlich organisierten und auch so geführten großen Pflegeeinrichtungen des Wiener Zentralraumes mit mehreren 100 bis über 3.200 Betten orientiert. Unter diesem Gesichtspunkt ist es nicht verwunderlich, daß der gesamte Pflegebereich gänz-



- 8 -

lich "verspitalisiert" wird. Eine derartige Vorgangsweise ist jedoch genau das Gegenteil von dem, was auch international angestrebt wird:

Unabhängig von der äußeren Bezeichnung und auch unabhängig von den verschiedenen Betreuungs- oder Pflegeerfordernissen haben die stationären Einrichtungen der Altenhilfe die Aufgabe einer auf Dauer ausgerichteten, besonderen Wohnform, die durch betreuende und pflegerische Maßnahmen ergänzt werden soll. Zielvorgabe dieses Modells ist weiters, daß die Heimbewohner im Krankheitsfall und auch bei zunehmender Pflegebedürftigkeit solange als vertretbar im bisher bewohnten (und pflegegerecht ausgestatteten) Zimmer verbleiben sollen. Die Verlegung auf eine Krankenstation oder gar auf die Pflegestation (Station ist ein typischer Terminus aus dem Bereich der Krankenanstalten) werden von den Heimbewohnern als "Endstation" (des Lebens) gefürchtet, wie aus der Praxis leicht nachvollzogen werden kann.

Der vorliegende Gesetzesentwurf berücksichtigt diese internationale Entwicklung (bzw. dieses Zukunftsmodell) nicht, im Gegenteil er bringt einen Rückschritt im Bereich der Alten- und Pflegevorsorge.

Neben diesen allgemeinen Bedenken bestehen auch Bedenken gegen einzelne Bestimmungen dieses Gesetzesentwurfs. Die ins Detail gehenden Änderungsvorschläge können im Zuge der aus oberösterreichischer Sicht zwingend erforderlichen Verhandlungen zum Abschluß einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG erörtert werden.





- 9 -

**III. Zusammenfassung:**

1. Der übermittelte Entwurf eines Pflegeheimgesetzes wird aus verfassungsrechtlichen, finanziellen und inhaltlichen Gründen entschieden abgelehnt.
2. Oberösterreich schlägt vor, den gesamten Themenbereich der Alten- und Pflegevorsorge im Rahmen einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern neu zu regeln.

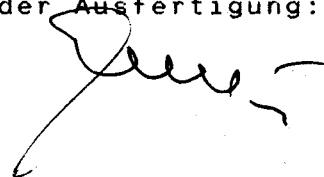
25 Mehrabdrucke dieser Stellungnahme werden u.e. dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die o.ö. Landesregierung:

S t ö g e r

Landesamtsdirektor-Stellvertreter

Für die Richtigkeit  
der Ausfertigung:

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized 'S' followed by several loops and a horizontal stroke at the end.



- 10 -

**Amt der o.ö. Landesregierung**Verf(Präs) - 300434/12 - Df1  
-----

Linz, am 11. Oktober 1990

DVR.0069264

Verfassungsdienst:  
Bearbeiter Dr. Dörfel

a) Allen  
    oberösterreichischen Abgeordneten zum  
    Nationalrat und zum Bundesrat

✓ b) An das  
    Präsidium des Nationalrates  
    1017 W i e n , Dr. Karl Renner-Ring 3  
    -----

(25-fach)

c) An alle  
    Ämter der Landesregierungen

d) An die  
    Verbindungsstelle der Bundesländer  
    beim Amt der NÖ. Landesregierung  
    1014 W i e n , Schenkenstraße 4  
    -----

zur gefälligen Kenntnis.

Für die o.ö. Landesregierung:

S t ö g e r

Landesamtsdirektor-Stellvertreter

Für die Richtigkeit  
der Ausfertigung: