

Postanschrift: Postfach 527, A-5010 Salzburg Telex: 633028 DVR: 0078182

**AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG**

☒ Postfach 527, A-5010 Salzburg ☒ (0662)8042-2160 ☒ 633028 DVR: 0078182

An das
Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2
1014 Wien

Chiemseehof

Zahl

(0662) 8042

Datum

0/1-1134/7-1990

Nebenstelle 2285

12.11.1990

Dr. Leitner

Betreff

Entwurf eines Pflegeheimgesetzes; Stellungnahme

Bzg.: Do. Zl. 61.605/6-VI/C/16/90

Zu dem mit dem obgenannten Schreiben versendeten Gesetzentwurf nimmt das Amt der Salzburger Landesregierung wie folgt Stellung:

1. Verfassungsrechtliche Bedenken:

In den Erläuterungen zum Entwurf wird ausgeführt, daß dieser seine kompetenzmäßige Grundlage im Art. 12 Abs. 1 B-VG finde, wobei nicht nur der Kompetenztatbestand der Heil- und Pflegeanstalten, sondern auch jener der Volkspflegestätten zum Tragen komme. Nach einer längeren Abhandlung zum Begriff der "Volkspflegestätten" wird auf Seite 5 der Erläuterungen zum Ausdruck gebracht, daß die systematische Auslegung wohl doch eher dafür spreche, dem Kompetenztatbestand "Volkspflegestätten" (gegenüber dem Kompetenztatbestand "Heil- und Pflegeanstalten") den Vorzug zu geben.

Diese Ausführungen werden dahingehend verstanden, daß als kompetenzrechtliche Grundlage des vorliegenden Entwurfes trotz teilweise widersprüchlicher Ausführungen in den Erläuterungen schlußendlich doch der Tatbestand "Volkspflegestätten" herangezogen werden soll. Daher wird im weiteren nur mehr auf diesen Tatbestand weiter eingegangen.

- 2 -

Gemäß Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG ist in Angelegenheiten der Volkspflegestätten die Gesetzgebung über die Grundsätze Bundessache, Landessache ist die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung.

Für die Auslegung des Begriffes "Volkspflegestätten" ist im Sinne der Versteinerungstheorie jener Begriffsinhalt zu ermitteln, der diesem Tatbestand nach dem Stand der Rechtsordnung im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Kompetenzartikel (1.10.1925) zugekommen ist. Eine Erweiterung über den so gefundenen Begriffsumfang der Kompetenzartikel hinaus ist ausgeschlossen, weil durch die Kompetenzabgrenzung das Verhältnis des Bundes zu den Gliedstaaten unverrückbar festgestellt ist und nur durch Verfassungsbestimmungen geändert werden könnte, es sei denn, daß eine intrasystematische Fortentwicklung vorliegt. Für die Interpretation ist daher vor allem der Inhalt und der Regelungsumfang des Gesetzes vom 30. Mai 1919, StGBI. Nr. 309, über die Errichtung und Unterbringung von Volkspflegestätten heranzuziehen. Dieses Gesetz enthält im wesentlichen eine Regelung über die Enteignung von Liegenschaften für die Unterbringung von Volkspflegestätten. § 1 dieses Gesetzes bezeichnet als Volkspflegestätten insbesondere öffentliche Heil- und Pflegestätten, vor allem für Kriegsbeschädigte, Arbeitsinvalide und Tuberkulosekranke sowie öffentliche Kinder- und Jugendfürsorgestätten zur Erstarkung und Ertüchtigung der Jugend. Wie den Materialien (Nr. 159 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen der konstituierenden Nationalversammlung 1919) zu entnehmen ist, zählte der historische Gesetzgeber auch Heilanstalten, Spitäler, Volkssanatorien, Ambulatorien, Erholungsheime, Heimstätten für alle Siechen, Blinden, Taubstummen und Nervenkranken sowie Schulen und Behandlungsstätten für Kriegsbeschädigte und Krüppelheime zu den Volkspflegestätten. Unter Einbeziehung des geschichtlichen Umfeldes ergibt sich daraus, daß der Gesetzgeber als Volkspflegestätten alle jene Einrichtungen angesehen hat, welche die unmittelbaren gesundheitlichen Folgeschäden des ersten Weltkrieges in der Bevölkerung beseitigen

- 3 -

sollten, wobei stets auch ein soziales Moment ("Volks-") mitprägend wirkt (vgl. Volkswohnungswesen). Die so vorgenommene Begriffsklärung zeigt, daß die im vorliegenden Entwurf enthaltenen Regelungen keinesfalls dem Kompetenztatbestand "Volkspflegestätten" des Art. 12 Abs. 1 B-VG zuzuordnen sind. Der Bund würde daher mit einer derartigen Regelung den Interpretationsrahmen der Versteinerungstheorie überschreiten.

Außerdem muß auch darauf hingewiesen werden, daß sich der Entwurf für ein Pflegeheimgesetz keinesfalls nur auf die Regelung von Fragen grundsätzlicher Bedeutung beschränkt. Der Entwurf geht in weiten Bereichen über den Rahmen hinaus, den der Verfassungsgerichtshof einem Grundsatzgesetz zuerkennt. In weiten Teilen läßt der Entwurf keinen Spielraum für landesgesetzliche Ausführungsbestimmungen und ist daher auch aus diesem Grund verfassungswidrig.

2. Finanzielle Bedenken:

Zu den finanziellen Auswirkungen ist in den Erläuterungen nur festgehalten, daß der Gesetzentwurf zu einer "nicht quantifizierbaren Kostensteigerung bei jenen Pflegeheimträgern führen wird, die den im Entwurf festgelegten Anforderungen derzeit nicht Rechnung tragen". Aus der weiteren Aussage, daß dem Bund jedenfalls keine Kosten entstehen werden, ergibt sich, daß die gesamten Kosten offensichtlich von den Ländern und Gemeinden getragen werden sollen. Durch den vorliegenden Entwurf kann es jedoch in mehrfacher Hinsicht zu einer Kostenexplosion kommen:

1. Durch die wesentlich höheren Kosten in Pflegeheimen, die zu erwarten sind, werden sich Belastungen für die Länder und Gemeinden als Träger der Sozialhilfe ergeben.
2. Als Betreiber von Pflegeheimen werden sich vor allem für die Gemeinden erhebliche Kostensteigerungen ergeben.
3. Die Vollziehung der Ausführungsgesetze wird für die Länder mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden sein. Für die

- 4 -

Landesregierungen ergeben sich eine Fülle von Aufgaben, die kaum mit den derzeitigen Personalständen bewältigt werden können.

Angesichts dieser zu erwartenden Belastungen der Länder und der Gemeinden sind daher gemäß § 5 des Finanzausgleichsgesetzes Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zu führen.

3. Inhaltliche Bedenken:

Abgesehen von den vorerwähnten grundlegenden Bedenken wird der Entwurf auch inhaltlich den praktischen Erfordernissen nicht gerecht. So ist z.B. die Definition eines Pflegeheimes im § 1 Abs. 1 des Entwurfes als gänzlich mißlungen anzusehen, da sie keine klare Abgrenzung zwischen Pflegeheimen und Krankenanstalten ermöglicht. Da in den nachstehenden Bestimmungen ohnedies die für Krankenanstalten geltenden Normen - mit geringfügigen Abänderungen - auch für Pflegeheime übernommen werden sollen, würde sich die Frage stellen, weshalb eine solche Abgrenzung überhaupt vorgenommen werden soll.

Im Tatsächlichen unterscheiden sich aber Alten- und Pflegeheime in wesentlichen Punkten von Krankenanstalten, sodaß sie auch nicht mit solchen verglichen werden sollten. Alten- und Pflegeheime stellen besondere Wohnformen für alte, kranke oder behinderte Menschen dar. Dieser Wohncharakter der Heime sollte auch soweit als möglich bewahrt werden. Eine Unterteilung in Altenheime (für Personen, die keiner ständigen Pflege bedürfen) und Pflegeheime sollte jedenfalls vermieden werden. Das Ziel sollten vielmehr Wohnheime für alte, kranke oder behinderte Personen sein, in denen bei Bedarf auch Pflegemaßnahmen durchgeführt werden sollten. Dies entspricht auch internationalen Bestrebungen in diesem Bereich.

- 5 -

4. Weitere Vorgangsweise:

Obwohl die Länder bereits bisher enorme Leistungen für die Entwicklung der Altenhilfe und Pflegehilfe erbracht haben, besteht durchaus Interesse an einer weiteren Ausgestaltung der erforderlichen Einrichtungen. Derartige Neugestaltungen sollten aber nicht bloß Segmente der Pflegeversorgung abdecken, sondern Teil einer Paketlösung sein.

Die Notwendigkeit einer Paketlösung besteht vor allem deshalb, weil die wachsenden Anforderungen an die sachgemäße Pflege für alte, behinderte und chronisch kranke Menschen Differenzierungen nicht zweckmäßig erscheinen lassen. Eine Paketlösung wäre auch ein Ansatz zur Überwindung derzeit bestehender Mehrfachzuständigkeiten, die insbesondere für die Betroffenen Unannehmlichkeiten mit sich bringen.

Die Finanzierung der Vorsorge und Hilfe für die wachsende Zahl pflegebedürftiger Menschen kann mit den bisherigen Rechts- und Finanzierungsgrundlagen nicht mehr ausreichend sichergestellt werden. Auch aus diesem Grund ist eine Paketlösung anzustreben, die zur Finanzierung die Sozialversicherung miteinbezieht.

Für ein koordiniertes Tätigwerden des Bundes und der Länder bietet sich das 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 Grundsätze und Mindeststandards festzulegen. Der Beitrag des Bundes könnte sich auf die Mitfinanzierung, vor allem durch Leistungen der Sozialversicherung, erstrecken. Nur eine solche gemeinsame Vorgangsweise wird es ermöglichen, die anstehenden Probleme im Bereich der Hilfe für pflegebedürftige Menschen zu bewältigen.

- 6 -

Gleichschriften dieser Stellungnahme ergehen u.e. an die Verbindungsstelle der Bundesländer, an die übrigen Ämter der Landesregierungen und in 25 Ausfertigungen an das Präsidium des Nationalrates.

Für die Landesregierung:



Dr. Hueber

Landesamtsdirektor