



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

A-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (0222) 531 15/0
Fernschreib-Nr. 1370-900
DVR: 0000019

GZ 603.445/2-V/4/90

An das
Präsidium des Nationalrates

Parlament
1017 W i e n

Betrifft GESETZENTWURF	
Zl.	53 -GE/19 90
Datum: 25. FEB. 1991	
Verteilt	1 März 1991 <i>Kavel</i>

Sachbearbeiter

Klappe/Dw

Ihre GZ/vom

Handl

2720

St. Jannitsyn

**Betrifft: Entwurf eines Pflegeheimgesetzes;
Begutachtung**

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst übermittelt als Anlage seine Stellungnahme zu dem von der Sektion VI des Bundeskanzleramtes (Volks Gesundheit) mit Schreiben vom 7. August 1990, GZ 61.605/6-VI/C/16/90, übermittelten Entwurf eines Pflegeheimgesetzes, in 25-facher Ausfertigung zur gefälligen Kenntnisnahme.

21. Februar 1991
Für den Bundeskanzler:
HOLZINGER

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

[Handwritten signature]



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

A-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (0222) 531 15/0
Fernschreib-Nr. 1370-900
DVR: 0000019

GZ 603.445/2-V/4/90

An das
Bundesministerium für Gesundheit,
Sport und Konsumentenschutz

Radetzkystraße 2
1030 W i e n

DRINGEND

HANDL

2720

61.605/6-VI/C/16/90
7. August 1990
61.605/13-VI/C/16/90
17. Okt., 22. Okt. 1990

Betrifft: Entwurf eines Pflegeheimgesetzes;
Begutachtung

Der Verfassungsdienst nimmt zum vorliegenden Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem vom gesundheitlichen Standpunkt aus an Pflegeheime zu stellende Anforderungen getroffen werden und die Gewerbeordnung 1973 geändert wird (Pflegeheimgesetz), sowie zu den mit Schreiben vom 17. und 22. Oktober 1990 übermittelten Äußerungen des Amtes der Burgenländischen Landesregierung, des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung und des Amtes der Kärntner Landesregierung wie folgt Stellung:

I. Zu den kompetenzrechtlichen Grundlagen:

1. Zu den Bedenken der Länder (vergleiche insbesondere die mit do. Schreiben vom 17. Oktober und 22. Oktober 1990, GZ 61.605/13-VI/C/16/90, vorgelegten Stellungnahmen von

- 2 -

Burgenland, Niederösterreich und Kärnten), wonach der Kompetenztatbestand "Volkspflegestätten" keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Erlassung eines Pflegeheimgrundsatzgesetzes darstelle, wird folgendes festgestellt: Es ist zwar richtig, daß das zur Interpretation dieses Kompetenztatbestandes herangezogene Gesetz über die Errichtung und Unterbringung von Volkspflegestätten, StGBI.Nr. 309/1919 (im folgenden: "Volkspflegestättengesetz 1919") zur Linderung der sozialen Not der Bevölkerung nach dem 1. Weltkrieg erlassen wurde. Bei der gegenständlich angewendeten Auslegungsmethode der "Versteinerung" von Kompetenzbegriffen sind jedoch Motive bzw. Hintergründe, aus denen es zu einer konkreten gesetzlichen Regelung gekommen ist, unbeachtlich.

2. In diesem Zusammenhang wird zu den Ausführungen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung in der Stellungnahme vom 10. Oktober 1990, wonach der Kompetenztatbestand "Volkspflegestätten" vergleichbar sei mit dem Kompetenztatbestand nach Art. 10 Abs. 1 Z 15 B-VG "aus Anlaß eines Krieges oder im Gefolge eines solchen ...", auf folgendes verwiesen: Der zitierte besondere Wortlaut des Art. 10 Abs. 1 Z 15 B-VG schließt es aus, auch andere - diese Textierung nicht enthaltende - Kompetenztatbestände gleichsam als "Kriegsfolgetatbestände" zu deuten. Auch aus den Materialien zu den Kompetenzartikeln läßt nichts auf eine solche Absicht des historischen Gesetzgebers schließen. Es ist kein Anhaltspunkt dafür ersichtlich, daß der Bund den Kompetenztatbestand "Volkspflegestätten" nur dann heranziehen darf, wenn ein "Notstand" im Zusammenhang mit den davon umfaßten Anstalten besteht.

Im übrigen darf das beim "Versteinern" des Kompetenztatbestandes "Volkspflegestätten" heranzuziehende historische Regelungsmaterial auch nicht auf das Volkspflegestättengesetz 1919 eingeschränkt werden. Vielmehr müssen bei der "Versteinerung" dieses Kompetenztatbestandes

- 3 -

auch die auf Grund des Volkspflegestättengesetzes 1919 erlassenen Verordnungen (siehe unten I.4.) berücksichtigt werden, zumal es sich dabei um vorkonstitutionelles Rechtsmaterial handelt, das nicht an der strengen Rechtssatzformengliederung des B-VG gemessen werden kann (vgl. Schäffer, Verfassungsinterpretation in Österreich, 1971, 105f).

Ferner ist auch zu berücksichtigen, daß nicht der (konkrete) Inhalt eines Gesetzes, sondern "die Grenzen der Kompetenztatbestände gegenüber anderen Kompetenzregelungen" (Öhlinger, Verfassungsrechtliche Probleme der Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Unternehmen, 1982, 30) in diesem Sinne "versteinert" sind. Wenn also "das Volkspflegestättengesetz und die darauf gestützten Vollzugsanweisungen der in Frage kommenden Staatsämter im wesentlichen auch nur Enteignungs- und Entschädigungsregelungen" enthalten, so schließt das nicht aus, daß der Gesetzgeber des Jahres 1991 andere Regelungsinhalte auf den fraglichen Kompetenztatbestand stützt, wenn diese systematisch zur selben Materie gehören (ganz abgesehen davon, daß die zitierte Aussage im Hinblick auf die Vollzugsanweisungen nicht zutrifft).

3. Zum Kompetenztatbestand "Volkspflegestätten" ist insbesondere zu betonen, daß sich aus den Materialien zum Volkspflegestättengesetz 1919 ergibt, daß der Gesetzgeber - neben "Heilanstalten, Spitäler, Volkssanatorien, Ambulatorien" - auch "Erholungsheime", "Heimstätten für alle Siechen, Blinden, Taubstummen und Nervenranke" sowie "Schulen und Behandlungstätten für Kriegsbeschädigte, Krüppelheime" zu den Volkspflegestätten zählte. Alle diese Einrichtungen fallen daher unter den Begriff "Heil- und Pflegestätten" iSd § 1 des Volkspflegestättengesetzes 1919. Es mag im Einzelfall gewiß schwer fallen, eine exakte Grenzziehung zwischen dem Kompetenztatbestand "Volkspflegestätten" und "Heil- und

- 4 -

Pflegeanstalten" vorzunehmen. Aufgrund des systematischen Zusammenhangs zwischen diesen beiden Kompetenztatbeständen wird man aber jedenfalls davon ausgehen können, daß der Kompetenztatbestand "Heil- und Pflegeanstalten" jene Anstalten umfaßt, bei denen die Gesundheitspflege den sonstigen Betreuungsaspekt überwiegt, während bei den Pflegestätten der Aspekt der medizinische Betreuung nicht im Vordergrund steht.

Weiters ist zu beachten, daß die auf das Volkspflegestättengesetz 1919 gestützte Volkspflegestättenordnung, StGBI.Nr. 349/1919, die Vollzugsanweisung betreffend die Errichtung, die Zusammensetzung und den Wirkungsbereich des Aufsichtsausschusses für Volkspflegestätten, StGBI.Nr. 350/1919, und die Vollzugsanweisung über die Errichtung, die Zusammensetzung, den Wirkungsbereich und das Verfahren der Landeskommissionen für Volkspflegestätten, StGBI.Nr. 351/1919, durchaus Regelungen betreffend die Einrichtung und Führung von Pflegestätten (etwa organisatorische Regelungen, Anforderungen an die Leitung der Anstalt oder an das Personal, Kriterien für die vorhandenen Gebäude und die Ausgestaltung, aber auch Vorschriften über die notwendige Betreuung und über die Ausgestaltung der Betreuung der Pflegelinge) zum Gegenstand haben.

4. Insgesamt gesehen werden sohin Regelungen über die Errichtung und den Betrieb von Pflegestätten und Pflegeanstalten - also von Pflegeheimen - sehr wohl auf die Kompetenztatbestände "Volkspflegestätten" und "Heil- und Pflegeanstalten" nach Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG gestützt werden können. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß es unmaßgeblich wäre, wenn etwaige Regelungsinhalte des Entwurfes auf krankenanstaltenrechtliche Vorgaben abzielten, da es lediglich darauf ankommt, daß der Gesamtumfang der Bundeszuständigkeit gemäß Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG nicht überschritten wird.

- 5 -

5. Zum Einwand, daß nicht ersichtlich sei, mit welcher Begründung der Bund die den Ländern zukommende Kompetenz für Angelegenheiten der Behindertenhilfe in Anspruch nehmen will, wäre folgendes zu bemerken: Bei den Bestimmungen über Pflegeheime für behinderte Menschen handelt es sich offensichtlich nicht um behindertenrechtliche Regelungen im Sinne des Kompetenztatbestandes "Armenwesen" gemäß Art. 12 Abs. 1 Z 1 oder gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG, wie sie etwa Abschnitt III des Nö. Sozialhilfegesetzes, LGBL.Nr. 9200, enthält. Soweit die Länder volkspflegestättenrechtliche Regelungen (vgl. etwa die §§ 49ff in Verbindung mit § 45 des Nö. Sozialhilfegesetzes) in ihren Behinderten- oder Sozialhilfegesetzen erlassen haben, so handelt es sich dabei wohl um solche, die sich auf den Kompetenztatbestand "Volkspflegestätten" in Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG und auf Art. 15 Abs. 6 fünfter Satz B-VG stützen.
6. Unbeschadet der vorstehenden Ausführungen würde der Verfassungsdienst keine Einwände sehen, die gegen die Klärung dieser kompetenzrechtlichen Fragen im Wege eines Verfahrens gemäß Art. 138 B-VG bestehen.

II. Zum Problem Grundsatzgesetz - Ausführungsgesetz

Schon aus dem Schreiben des Staatsamtes für soziale Verwaltung vom 16. September 1919, Präs.Z. 2551 (abgedruckt bei ERMACORA, Die Entstehung der Bundesverfassung 1920, Band III, 1986, S. 62), geht hervor, daß Aufgaben, die der Staat auf Grund des Volkspflegestättengesetzes 1919, StGBI. Nr. 309, wahrnehme, eine Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebungsmaterie werden sollten.

Dies bedeutet, daß nur die Grundzüge bundesgesetzlich geregelt werden dürfen, die Regelung im einzelnen aber den Ländern überlassen bleiben müsse.

- 6 -

Der Verfassungsgesetzgeber hat dieser Absicht entsprechend die Angelegenheiten der "Volkspflegestätten" - ebenso wie die der "Heil- und Pflegeanstalten" - nur hinsichtlich der Grundsatzgesetzgebung dem Bund übertragen. Die Ausübung und die Vollziehung obliegt den Ländern.

Hinsichtlich des vorliegenden Gesetzesentwurfes ist zu bemerken, daß die von Niederösterreich und Kärnten geäußerten Bedenken, wonach der Entwurf "überdeterminiert" sei, kaum entkräftet werden können. Darüber vermag auch die Benützung der Worte "Die Landesgesetzgebung hat...." als Eingang zu manchen Entwurfsvorschriften nicht hinwegzutäuschen. (Diese Formulierung ist im übrigen überflüssig und sollte entfallen. Damit könnte nicht nur der Eindruck vermieden werden, daß dem Landesgesetzgeber ungewollt ein sogenannter grundsatzfreier Raum eröffnet wird, sondern auch eine spürbare sprachliche Vereinfachung erzielt werden.) Auch mit der Verwendung des Begriffes "insbesondere" in den Bestimmungen über die Errichtungs- und Betriebsbewilligung (§§ 3 und 4) sowie in der Vorschrift über die Heimordnung (§ 7) wird die verfahrensrechtlich problematische "Überdeterminierung" nicht vermieden.

III. Zum Titel

Nach Punkt 103. der Legistischen Richtlinien 1990 hat die Anführung des Beschlußdatums zu unterbleiben.

Weiters könnte der Titel vereinfacht werden: "Bundesgesetz über Pflegeheime". (Siehe auch die Bemerkungen zu Artikel III des Entwurfes).

- 7 -

IV. Zur Gliederung

Ein Stammgesetz darf nach Punkt 111. der Legistischen Richtlinien 1990 nicht in "Artikel" gegliedert werden. Bei Bedarf nach mehreren Gliederungsebenen wäre in "Abschnitte" zu gliedern.

Es fällt ferner auf, daß manche Gruppen von Paragraphen eine Überschrift aufweisen, ohne daß eine Gliederungsbezeichnung vorangesetzt ist.

V. Zu den Verweisungen

Im Hinblick auf die Verweisungen in den §§ 8 Abs. 2, 12 Abs. 1 und 16 Abs. 1 des Entwurfes wird auf die Punkte 60. bis 62. der Legistischen Richtlinien 1990 verwiesen.

VI. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1

Der zweite Satz in Abs. 3 ist überflüssig.

Abs. 4 sollte lauten: "Dieses Bundesgesetz gilt nicht für".

Zu §§ 3 und 4

Nach dem Wortlaut der §§ 3 Abs. 1 Z 2 und 4 Abs. 1 Z 6 hat die Bewilligungsbehörde materielle Vorschriften des Bau-, Feuer- und Gesundheitspolizeirechtes anzuwenden. Damit könnte zum Beispiel ein abweisender Bescheid ausschließlich auf die Nichterfüllung baurechtlicher Bestimmungen gestützt werden. Abgesehen davon, daß die so anzuwendenden Vorschriften nur ungenügend umschrieben werden, scheint eine solche Vorschrift über die Berücksichtigung von Anliegen eines anderen Normsetzers hinauszugehen und kann wohl nicht auf Art. 12

- 8 -

Abs. 1 Z 1 B-VG gestützt werden. Es wäre vorteilhafter, auf erteilte Genehmigungen abzustellen, die als Tatbestandsvoraussetzung normiert werden.

In § 3 Abs. 4 sowie in § 4 Abs. 3 sollte es besser lauten: "Wird die Notwendigkeit".

In § 4 Abs. 1 Z 2 sollte nicht nur auf nachträglich genehmigte Abweichungen sondern auch auf nachträglich vorgeschriebene Auflagen oder Bedingungen abgestellt werden.

Zu § 7

In Abs. 2 Z 5 sollte es besser lauten: "..... während der Nachtruhe Besuchsmöglichkeiten bestehen".

Zu § 8

Abs. 1 über die Genehmigung der Heimordnung sollte aus systematischen Gründen in § 7 eingebaut werden, zumal er mit dem 2. Absatz des § 8 in keinem Zusammenhang steht.

Zu § 14

Abs. 3 ist sehr schwerfällig formuliert und sollte im Sinne der Sprachregeln der Legistischen Richtlinien 1990 verbessert werden.

Zu § 16

Statt "muß" in der 1. Zeile sollte es besser lauten: "hat".

Zu § 18

Zu Abs. 2 Z 1 wird bemerkt, daß Unabhängigkeit immer Weisungsfreiheit bedeutet. Ein Beamter, auch wenn er im Rahmen

- 9 -

der Privatwirtschaftsverwaltung tätig ist, kann durch ein Bundesgesetz nicht weisungsfrei gestellt werden. (Vergleiche Art. 20 B-VG)

In Abs. 4 sollte es statt "seitens der" besser lauten: "von den".

Zu § 19

Abs. 1 dritter Satz sollte besser die Verpflichtung, Auskünfte zu erteilen, statt das Recht, Auskünfte einzuholen, vorsehen.

Zu § 21

Es stellt sich die Frage, warum die Bestimmungen über die Größe und Ausstattung der Pflegezimmer bei den Vorschriften über die Verschwiegenheit geregelt werden.

Zu den §§ 22 und 23

Statt von der "Zurücknahme" sollte juristisch treffender vom "Widerruf" die Rede sein.

Auch erscheint es zweckmäßig, den Widerruf der Errichtungs- und Betriebsbewilligung bei der Erteilung derselben zu regeln. Ebenso sollte die Bestimmung über den Widerruf der Bestellung des Arztes bei den Vorschriften über die ärztliche Aufsicht, Betreuung und Behandlung eingebaut werden.

Zu § 24

Es ist unklar, wer der Adressat dieser Vorschrift sein soll.

Zu § 25

Die Festlegung der Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde in einem Grundsatzgesetz ist kompetenzrechtlich problematisch.

- 10 -

Auch wenn man die Ansicht vertritt, daß die Festlegung der sachlichen Zuständigkeit Sache des Materiengesetzgebers ist, bleibt das Problem, daß eine derartige Vorschrift keiner Ausführung durch die Landesgesetzgebung zugänglich ist.

Zu Art. III:

Auf das Verbot von Sammelnovellen wird aufmerksam gemacht (siehe die Punkte 65. und 68. der Legistischen Richtlinien 1990).

21. Februar 1991
Für den Bundeskanzler:
HOLZINGER

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

