

# TE Vfgh Erkenntnis 1992/10/16 KII-2/91

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 16.10.1992

## Index

10 Verfassungsrecht

10/01 Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 (B-VG)

## Norm

B-VG Art10 Abs1 Z12

B-VG Art10 Abs1 Z8

B-VG Art12 Abs1 Z1

B-VG Art15 Abs1

B-VG Art138 Abs2

## Leitsatz

Feststellung der Zuständigkeit der Länder zur Erlassung von Vorschriften bezüglich der Erhaltung und des Betriebes von Heimen für Personen, die wohl ständiger Pflege, aber bloß fallweiser ärztlicher Betreuung bedürfen (Pflegeheime)

## Spruch

I. Die Erlassung eines Gesetzes, das dem von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf des Artikels I eines "Gesetzes, mit dem vom gesundheitlichen Standpunkt aus an Pflegeheime zu stellende Anforderungen getroffen werden und die Gewerbeordnung 1973 geändert wird (Pflegeheimgesetz)" entspricht, fällt gemäß Art15 Abs1 B-VG in die Zuständigkeit der Länder.

II. Rechtssatz:

Die Regelung der Errichtung, der Erhaltung und des Betriebes von Heimen für Personen, die wohl ständiger Pflege, aber bloß fallweiser ärztlicher Betreuung bedürfen (Pflegeheimen), fällt gemäß Art15 Abs1 B-VG in die Zuständigkeit der Länder.

III. Der Bundeskanzler ist verpflichtet,

diesen Rechtssatz unverzüglich im Bundesgesetzblatt kundzumachen.

## Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1.a) Die Bundesregierung stellt aufgrund ihres Beschlusses vom 9. Juli 1991 beim Verfassungsgerichtshof gemäß Art138 Abs2 B-VG den Antrag, der Verfassungsgerichtshof möge feststellen, ob die Erlassung einer gesetzlichen Regelung, wie sie sich aus Artl des dem Antrag als Beilage angeschlossenen Gesetzesentwurfes, mit dem vom

gesundheitlichen Standpunkt aus an Pflegeheime zu stellende Anforderungen getroffen werden und die Gewerbeordnung 1973 geändert wird (Pflegeheimgesetz), ergibt, in die Zuständigkeit des Bundes (zur Gesetzgebung über die Grundsätze) oder in die der Länder fällt.

b) aa) Die im ArtI (§§1 bis 27) des vorgelegten Entwurfes eines Pflegeheimgesetzes enthaltenen Bestimmungen sind als grundsatzgesetzliche Vorschriften iS des Art12 B-VG konzipiert.

§1 enthält die Begriffsbestimmungen:

"§1. (1) Pflegeheime sind Einrichtungen zur Aufnahme von chronisch Kranken, vorübergehend oder dauernd pflegebedürftigen und behinderten Menschen, die ständiger Pflege und fallweiser ärztlicher Betreuung bedürfen.

(2) Als Pflegeheime gelten auch solche Bereiche von Alten-, Pensionisten- und ähnlichen Heimen, in denen im Sinne des Abs1 Personen ständig oder vorübergehend gepflegt und fallweise ärztlich betreut werden.

(3) Einrichtungen zur Aufnahme von Personen, die ständiger ärztlicher Betreuung und besonderer Pflege bedürfen, sind keine Pflegeheime im Sinne dieses Bundesgesetzes. Sie unterliegen dem Krankenanstaltengesetz.

(4) Dieses Bundesgesetz findet weiters keine Anwendung auf die Pflege von Angehörigen im Familienkreis."

Die §§2 bis 6 sehen vor, daß Pflegeheime einer Errichtungs- und Betriebsbewilligung durch die Landesregierung bedürfen. Diese dürfen nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen erteilt werden.

Die §§7 und 8 schreiben vor, daß der innere Betrieb eines Pflegeheimes durch eine Heimordnung zu regeln ist. Die näheren Vorschriften über den Inhalt der Heimordnung hat die Landesgesetzgebung zu erlassen. In der (der Genehmigung durch die Landesregierung bedürfenden) Heimordnung sind insbesondere die Dienstpflichten des Personals sowie die Personalorganisation genau festzulegen. Mit der psychologischen Betreuung und der Supervision sind Gesundheitspsychologen oder klinische Psychologen iS des Psychologengesetzes, BGBl. 360/1990, zu betrauen.

Die §§9 bis 13 schreiben vor, daß jedes Pflegeheim unter der Aufsicht eines fachlich geeigneten Arztes zu stehen hat, der jede pflegebedürftige Person anlässlich der Aufnahme zu untersuchen und den Gesundheitszustand in regelmäßigen Abständen zu kontrollieren hat. Es ist sicherzustellen, daß ärztliche Hilfe stets in angemessener Zeit geleistet werden kann.

Die §§14 und 15 bestimmen, daß über jede pflegebedürftige Person eine ärztliche und eine Pflegedokumentation zu führen ist.

§16 normiert, daß in jedem Pflegeheim ausreichendes, geeignetes Pflegepersonal zur Verfügung stehen muß.

§17 schreibt für jedes Pflegeheim die Bestellung eines Pflegeheimhygienikers (eines Arztes) zur Wahrung der Belange der Hygiene vor.

Die §§18 und 19 verhalten jedes Pflegeheim zur Errichtung eines "Ombudsrates".

Die §§20 und 21 verpflichten sämtliche in Pflegeheimen tätige Personen zur Verschwiegenheit.

Die §§22 bis 24 regeln die Zurücknahme von Pflegeheim-Bewilligungen.

Nach §25 unterliegen Pflegeheime der behördlichen Aufsicht durch die örtlich zuständige Bezirksverwaltungsbehörde.

§26 enthält Strafbestimmungen,

§27 Übergangs- und Schlußbestimmungen.

bb) Die ArtII bis IV des Gesetzesentwurfes sind nicht Gegenstand des Kompetenzfeststellungsantrages.

Sie betreffen teils unmittelbar anwendbares Bundesrecht (ArtII - Nichtigkeit bestimmter Rechtsgeschäfte, die Bediensteten der Pflegeheime Vermögensvorteile verschaffen sollen; ArtIII - Änderung des §2 Abs1 Z11 GewO), teils enthalten sie Inkrafttretens- und Vollziehungsbestimmungen (ArtIV).

c) Die Bundesregierung vertritt in der Begründung des Kompetenzfeststellungsantrages die Auffassung, daß ArtI des vorgelegten Gesetzesentwurfes auf die Kompetenztatbestände "Volkspflegestätten" und "Heil- und Pflegeanstalten" in Art12 Abs1 Z1 B-VG gestützt werden könne, daß also die Grundsatzgesetzgebung dem Bund zukomme.

Sie führt hiezu näher aus:

"Für die Auslegung des Kompetenztatbestandes 'Volkspflegestätten' erscheint im Lichte der als Versteinerungstheorie bezeichneten Auslegungsdoktrin vor allem das Gesetz über die Errichtung und Unterbringung von Volkspflegestätten, StGBI. Nr. 309/1919 (im folgenden: 'Volkspflegestättengesetz 1919') relevant. Als Indiz dafür kann etwa die Anfragebeantwortung des Staatsamtes für soziale Verwaltung vom 16. September 1919, Präz.Z. 2551, (abgedruckt bei ERMACORA, Die Entstehung der Bundesverfassung 1920, Band III (1986) 62 ff, insbesondere 65), gelten, wonach vorgeschlagen wird, daß Angelegenheiten, die im 'Volkspflegestättengesetz 1919' geregelt werden, nur hinsichtlich der Grundsätze in die Bundeskompetenz fallen sollten.

Insoweit freilich das 'Volkspflegestättengesetz 1919' ausdrücklich auch Regelungen über 'Heil- und Pflegeanstalten' enthält, werden diese zur Sinnermittlung der gleichnamigen Kompetenztatbestände des geltenden Art12 Abs1 Z1 B-VG heranzuziehen sein.

Das bei der Anwendung der 'Versteinerungstheorie' zur Auslegung des Kompetenztatbestandes 'Volkspflegestätten' heranzuhaltende historische Regelungsmaterial darf aber auch nicht auf das 'Volkspflegestättengesetz 1919' beschränkt werden. Vielmehr müssen bei der Sinnermittlung dieses Kompetenztatbestandes in Anwendung der 'Versteinerungstheorie' auch die auf Grund des 'Volkspflegestättengesetzes 1919' erlassenen Verordnungen beachtet 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).

Die in Artl des vorgelegten Gesetzesentwurfes geregelten Pflegeheime fallen im einzelnen auf Grund folgender Überlegungen unter den Kompetenztatbestand 'Volkspflegestätten':

Gemäß §1 des 'Volkspflegestättengesetzes 1919' sollte der Begriff 'Volkspflegestätte(n) ... öffentliche Heil- und Pflegestätten (insbesondere für Kriegsgeschädigte, Arbeitsinvaliden und an Tuberkulose Erkrankte) sowie öffentliche Kinder- und Jugendfürsorgestätten zur Erstarkung und Ertüchtigung der Jugend' umfassen.

Aus den Materialien zum 'Volkspflegestättengesetz 1919' (159 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen der Konstituierenden Nationalversammlung) ergibt sich weiters, daß der - in dieser Beziehung nicht sehr klar unterscheidende - Gesetzgeber neben 'Heilanstanlagen, Spitäler, Volkssanatorien, Ambulatorien' auch 'Erholungsheime', 'Heimstätten für alle Siechen, Blinden, Taubstummen und Nervenkranken' sowie 'Schulen und Behandlungsstätten für Kriegsbeschädigte, Krüppelheime' zu den Volkspflegestätten zählen wollte. Nun trifft es gewiß zu, daß es im Einzelfall schwer fallen könnte, innerhalb dieses offenbar weiten Verständnisses des Begriffes 'Volkspflegestätten' die im Hinblick auf Art12 Abs1 B-VG gebotene Unterscheidung zwischen dem Inhalt der Kompetenzbegriffe 'Volkspflegestätten' und 'Heil- und Pflegeanstalten' zu treffen. Bei systematischer Auslegung wird man freilich davon ausgehen können, daß der Kompetenztatbestand 'Heil- und Pflegeanstalten' jene Anstalten umfaßt, bei denen Gesichtspunkte der medizinischen Betreuung die sonstigen Betreuungsaspekte überwiegen, während Pflegeeinrichtungen, in denen andere als medizinische Betreuungsaspekte im Vordergrund stehen, dem Kompetenztatbestand 'Volkspflegestätten' zuzuordnen sind.

Bei diesem Begriffsverständnis wird man - jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der intrasystematischen Fortentwicklung der Kompetenzbegriffe - unter der soeben erwähnten Voraussetzung auch Einrichtungen zur Betreuung pflegebedürftiger alter Menschen dem Kompetenztatbestand 'Volkspflegestätten' zuordnen können.

Alles in allem folgt daraus, daß Regelungen für die in §1 des vorgelegten Gesetzesentwurfes vorgesehenen Pflegeheime auf Grund des Kompetenztatbestandes 'Volkspflegestätten' gemäß Art12 Abs1 Z1 B-VG in die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung über die Grundsätze fielen. Selbst wenn man einzelne Regelungen des vorgelegten Gesetzesentwurfes im Hinblick auf die vorgesehene Pflege in gesundheitlicher Hinsicht bzw. ärztliche Betreuung nicht mehr diesem Kompetenztatbestand subsumieren wollte, würde dies am Ergebnis der kompetenzrechtlichen Beurteilung nichts ändern. Derartige Regelungen würden vielmehr auf Grund des Kompetenztatbestandes 'Heil- und Pflegeanstalten' gemäß Art12 Abs1 Z1 B-VG gleichfalls hinsichtlich der Gesetzgebung über die Grundsätze in die Zuständigkeit des Bundes fallen.

Was den zulässigen Inhalt auf den Kompetenztatbestand 'Volkspflegestätten' gestützter Regelungen anlangt, so ist bei historischer, am 'Volkspflegestättengesetz 1919' und dazu ergangener Vollzugsanweisungen sich orientierender Auslegung auf folgendes hinzuweisen:

Den wesentlichen Inhalt des 'Volkspflegestättengesetzes 1919' bildeten, neben der bereits erwähnten Umschreibung des Regelungsgegenstandes, Vorschriften über die Zuständigkeit zur Errichtung öffentlicher (staatlicher) Volkspflegestätten, über die Öffentlicherklärung von (nicht staatlichen) Volkspflegestätten, über die Zuständigkeit zur Verwaltung der öffentlichen staatlichen und die Oberaufsicht für die für öffentlich erklärten (nicht staatlichen) Volkspflegestätten sowie enteignungsrechtliche Vorschriften im Zusammenhang mit der Errichtung von Volkspflegestätten. Gemäß §2 Abs2 des 'Volkspflegestättengesetzes 1919' konnte eine Öffentlicherklärung dann stattfinden, wenn die Anstalt 'nach ihrer Einrichtung und Führung den Vorschriften einer vom Staatsamte für soziale Verwaltung zur erlassenden Volkspflegestättenordnung' entsprach.

In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die auf das 'Volkspflegestättengesetz 1919' gestützte Volkspflegestättenordnung, StGBI. Nr. 349/1919, aber auch auf die Vollzugsanweisung betreffend die Errichtung, die Zusammensetzung und den Wirkungskreis des Aufsichtsausschusses für Volkspflegestätten, StGBI. Nr. 350/1919, sowie auf die Vollzugsanweisung über die Errichtung, die Zusammensetzung, den Wirkungsbereich und das Verfahren der Landeskommissionen für Volkspflegestätten, StGBI. Nr. 351/1919, hinzuweisen. Vor allem die zwei erstgenannten Vollzugsanweisungen enthalten detaillierte Vorschriften über die Voraussetzungen für die Öffentlicherklärung von (nicht staatlichen) Volkspflegestätten und über die (staatliche) Oberaufsicht über die Einrichtungen.

Ausgehend vom Inhalt dieser für die Sinnermittlung des Kompetenztatbestandes 'Volkspflegestätten' (Art12 Abs1 Z1 B-VG) maßgeblichen Rechtsvorschriften sind die Regelungen des vorgelegten Gesetzesentwurfes, die sich näherhin als Vorschriften insbesondere über die zulässige Errichtung und den zulässigen Betrieb von Pflegeheimen, deren innere Ordnung, über die Anforderungen an das aufsichtführende, leitende und sonstige Personal von Pflegeheimen sowie die staatliche Aufsicht über dieselben erweisen, diesem Kompetenztatbestand zuzuordnen. Dem Umstand, daß sich das 'Volkspflegestättengesetz 1919' und die Vollzugsanweisungen StGBI. Nr. 349 und 350/1919 des Rechtsinstituts der Öffentlicherklärung (nicht staatlicher) Volkspflegestätten bedienen, während der vorgelegte Gesetzesentwurf eine behördliche Bewilligung (der Errichtung und des Betriebes) von Pflegeheimen vorsieht, ist für die kompetenzrechtliche Beurteilung - die auf den Inhalt des in Betracht kommenden Kompetenzbegriffes, nicht aber auf regelungstechnische Details der im 'Versteinerungszeitpunkt' geltenden einschlägigen Rechtsvorschriften abzustellen hat - nicht von Bedeutung.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, daß auch die Bestimmungen des vorgelegten Gesetzesentwurfes über den Ombudsrat dem Kompetenztatbestand 'Volkspflegestätten' zu subsumieren sein werden. Sie erweisen sich letztlich als eine - intrasystematische - Fortentwicklung des auch im historischen Rechtsmaterial nachweisbaren Aufsichtsaspekts, der diesem Kompetenzbegriff offenkundig innewohnt.

Soweit der kompetenzmäßigen Zuordnung des vorgelegten Gesetzesentwurfes zum Kompetenztatbestand 'Volkspflegestätten' gem. Art12 Abs1 Z1 B-VG aber entgegengehalten werden sollte, daß aus dem Inhalt des 'Volkspflegestättengesetzes 1919' erhelle, daß dieses zur Linderung der sozialen Not der Bevölkerung nach dem

1. Weltkrieg erlassen wurde und der genannte Kompetenztatbestand daher nur bei Vorliegen einer solchen Notsituation vom Bund in Anspruch genommen werden dürfe, so ist dazu folgendes zu bemerken:

Bei Anwendung der 'Versteinerungstheorie' zur Auslegung von Kompetenzbegriffen sind Motive bzw. Hintergründe, aus denen es zu einer konkreten gesetzlichen Regelung im 'Versteinerungszeitpunkt' gekommen ist, unbeachtlich. Dies folgt schon daraus, daß die 'Versteinerungstheorie' der Sinnermittlung des Begriffsinhaltes von Verfassungsbegriffen unter Rückgriff auf die vorgefundene historische Ausprägung des Begriffsbildes dient, nicht aber die Inanspruchnahme von Kompetenztatbeständen an bestimmte Situationen oder Bedingungen knüpft. Anderes gilt ausschließlich für Kompetenztatbestände, die schon nach ihrem Wortlaut auf bestimmte 'Anlässe' - vgl. etwa Art10 Abs1 Z15 B-VG - beschränkt sind.

In diesem Sinn wäre etwa einer mit dem historischen Anlaß argumentierenden Auffassung, wonach der Kompetenztatbestand 'Volkspflegestätten' vergleichbar sei mit dem Kompetenztatbestand nach Art10 Abs1 Z15 B-VG 'aus Anlaß eines Krieges oder im Gefolge eines solchen ...', folgendes entgegenzuhalten: Der zitierte besondere Wortlaut des Art10 Abs1 Z15 B-VG - dem im Hinblick auf die in erster Linie heranzuziehende Wortinterpretation (vgl. Funk, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung (1980) 69) besondere Bedeutung zukommt - schließt es aus, auch andere - diese Textierung nicht enthaltende - Kompetenztatbestände gleichsam als 'Kriegsfolgentatbestände' 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 dürfte, wenn ein 'Notstand' im Zusammenhang mit den davon umfaßten Anstalten besteht."

2.a) Mit Ausnahme der Salzburger (s.u. litb) und der Steiermärkischen Landesregierung erstatteten sämtliche Landesregierungen Äußerungen. Darin wird übereinstimmend die Meinung vertreten, daß die Erlassung einer dem ArtI des vorgelegten Gesetzesentwurfes entsprechenden Regelung in die Zuständigkeit der Landesgesetzgeber fiele. Weder die Kompetenztatbestände "Volkspflegestätten" oder "Heil- und Pflegeanstalten" noch ein sonstiger Kompetenztatbestand begründeten eine Kompetenz des Bundesgesetzgebers.

b) Die Salzburger Landesregierung war - ebenso wie die anderen Landesregierungen - zur Abgabe einer Stellungnahme eingeladen worden. Daraufhin langte zwar eine vom Landesamtsdirektor "Für die Landesregierung" gefertigte Äußerung vom 18. Oktober 1991 ein. Aufgrund einer Anfrage des Verfassungsgerichtshofes stellte sich aber heraus, daß diese Äußerung nicht auf einem kollegialen Beschuß der Salzburger Landesregierung beruht. In einem gleichfalls vom Landesamtsdirektor unterzeichneten Schreiben vom 18. Mai 1992 wird hiezu die Auffassung vertreten, daß für die Abgabe von Äußerungen in Verfahren nach Art138 Abs2 B-VG eine kollegiale Beschußfassung durch die Landesregierung entbehrlich sei.

Aus Art138 Abs2 B-VG iVm §56 Abs2 und 3 VerfGG ergibt sich, daß in Kompetenzfeststellungsverfahren nach Art138 Abs2 B-VG Äußerungen auch der nichtantragstellenden Regierungen einer Beschußfassung durch das Kollegium bedürfen (vgl. hiezu die Judikatur zur Abgabe von Äußerungen in Verordnungs- und Gesetzesprüfungsverfahren VfSlg. 5573/1967, 10690/1985, 10739/1985, 11036/1986, 11460/1987, 11640/1988).

Bei der vom Salzburger Landesamtsdirektor "Für die Landesregierung" gefertigten Äußerung vom 18. Oktober 1991 handelt es sich daher um keine im Verfahren nach Art138

Abs2 B-VG vor dem Verfassungsgerichtshof zu beachtende rechtliche Enuntiation (s. auch hiezu die soeben zitierte Vorjudikatur). Gleiches gilt für den weiteren, wieder nicht von der Landesregierung, also nicht von einer Prozeßpartei, erstatteten Schriftsatz vom 18. Mai 1992 (vgl. VfSlg. 11640/1988). Auf beide Schriftsätze ist daher nicht einzugehen.

c) Zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung übermittelte der Verfassungsgerichtshof allen Parteien einen Fragenkatalog.

Darauf haben die Bundesregierung sowie die Burgenländische, Oberösterreichische, Tiroler, Wiener und Vorarlberger Landesregierung mit vorbereitenden Schriftsätzen geantwortet.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat über den Kompetenzfeststellungsantrag erwogen:

1.a) Der Antrag enthält - dem §54 VerfGG entsprechend - einen Gesetzesentwurf, der geeignet ist, den Gegenstand der Beschußfassung in einer gesetzgebenden Körperschaft zu bilden.

Der Antrag ist sohin zulässig.

b) Der Verfassungsgerichtshof hat nach seiner ständigen Rechtsprechung (zB VfSlg. 7959/1976, 8830/1980) in einem Verfahren nach Art138 Abs2 B-VG ausschließlich zu untersuchen, ob ein Akt der Gesetzgebung (oder der Vollziehung - ein Fall, der hier nicht vorliegt) der durch die Bundesverfassung vorgezeichneten Kompetenzverteilung zufolge in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt. Der Verfassungsgerichtshof hat demnach in einem solchen Verfahren nicht zu prüfen, ob die vorgesehene Regelung inhaltlich verfassungsmäßig ist; so hat er etwa aufgrund des vorliegenden Antrages nicht zu erörtern, ob die in Aussicht genommene Regelung, die als Grundsatzgesetz angelegt ist, dem Art18 B-VG entspräche, wenn sie nicht vom Bund (als Grundsatzgesetz iS des Art12 Abs1 B-VG), sondern als Landesgesetz (nach Art15 Abs1 B-VG) zu erlassen sein sollte.

2.a) Nach dem bundesverfassungsgesetzlichen System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung liegt die Generalkompetenz zur Gesetzgebung gemäß Art15 Abs1 B-VG bei den Ländern. Von der Zuständigkeit der Länder sind nur diejenigen Angelegenheiten ausgenommen, die in die Zuständigkeit des Bundes verwiesen sind (vgl. zB VfSlg. 9337/1982, 10292/1984).

b) Zu untersuchen ist daher, ob eine Regelung, wie sie in ArtI des vorgelegten Gesetzesentwurfes enthalten ist, nach der Bundesverfassung der Gesetzgebung nach dem Bund zukommt, so insbesondere, ob sie unter einen der Kompetenztatbestände der Art10 bis 12 B-VG subsumiert werden kann.

Vorerst ist auf die in Art12 Abs1 Z1 B-VG angeführten Kompetenztatbestände "Volkspflegestätten" sowie "Heil- und Pflegeanstalten" einzugehen, auf die sich der Antrag beruft.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes sind Begriffe, die in der Verfassung selbst nicht näher umschrieben sind, in dem Sinn zu verstehen, der ihnen nach dem Stand und der Systematik der Rechtsordnung zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der den entsprechenden Begriff enthaltenden Verfassungsnormen zugekommen ist (zB VfSlg. 9337/1982, 10831/1986). Dementsprechend fallen unter die erwähnten Kompetenztatbestände des Art12 Abs1 Z1 B-VG alle Vorschriften, die nach dem Stand und der Systematik der Rechtsordnung am 1. Oktober 1925 - dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der gegenständlichen Kompetenzbestimmung - als Regelungen insbesondere der Errichtung und des Betriebes von Heil- und Pflegeanstalten oder von Volkspflegestätten anzusehen waren. Aus einer heute verwendeten, von dem im B-VG normierten Wortlaut des Kompetenztatbestandes allenfalls abweichenden Benennung lassen sich keine Rückschlüsse auf die kompetenzrechtliche Zuordnung ziehen: So schließt die Bezeichnung "Krankenanstalt" nicht die Subsumtion unter den Kompetenztatbestand "Heil- und Pflegeanstalten" aus; die Bezeichnung "Pflegeheim" wiederum besagt noch gar nichts darüber, ob eine solche Einrichtung unter den erwähnten Kompetenztatbestand fällt.

Eine intrasystematische Fortentwicklung des nach der eben dargestellten sogenannten Versteinerungstheorie gewonnenen Begriffsinhaltes ist zulässig (vgl. zB VfSlg. 9337/1982).

Weiters kann der Regelungszweck kompetenzrechtlich relevant sein, und zwar sowohl dann, wenn Wort Sinninterpretation und systematische Auslegung den Regelungszweck für die Abgrenzung der Regelungsmaterie als bestimmd erscheinen lassen, als auch dann, wenn im Licht der Versteinerungstheorie der Regelungszweck für die Abgrenzung einer Materie kennzeichnend ist (vgl. zB VfSlg. 9337/1982, 10831/1986).

c) Von der Bundesregierung wird in erster Linie der im Art12 Abs1 Z1 B-VG enthaltene Begriff "Volkspflegestätten" herangezogen.

aa) Ausgehend von den soeben (litb) angestellten Überlegungen in der bisherigen Judikatur - von der abzurücken kein Anlaß besteht -, ist zur Ermittlung des Inhaltes dieses Begriffes - wie die Bundesregierung zu Recht anführt - auf das Gesetz vom 30. Mai 1919, StGBI. 309, über die Errichtung und Unterbringung von Volkspflegestätten, (im folgenden: VolkspflegestättenG), zurückzugreifen. Ferner ist auf die hiezu ergangenen Vollzugsanweisungen (jeweils vom 8. Juli 1919) Bedacht zu nehmen, nämlich: StGBI. 349, über die Einrichtung und Führung von öffentlich erklärten Volkspflegestätten (Volkspflegestättenordnung); StGBI. 350, betreffend die Errichtung, die Zusammensetzung und den Wirkungskreis des Aufsichtsausschusses für Volkspflegestätten; sowie StGBI. 351, über die Errichtung, die Zusammensetzung, den Wirkungskreis und das Verfahren der Landeskommissionen für Volkspflegestätten.

§1 des VolkspflegestättenG bestimmt:

"Zur Hebung und Förderung der Volksgesundheit und für andere öffentliche Wohlfahrtszwecke werden Volkspflegestätten errichtet, und zwar öffentliche Heil- und Pflegestätten (insbesondere für Kriegsbeschädigte, Arbeitsinvaliden und an Tuberkulose Erkrankte) sowie öffentliche Kinder- und Jugendfürsorgestätten zur Erstärkung und Ertüchtigung der Jugend. Unter Kinder- und Jugendfürsorgestätten werden alle Anstalten und Einrichtungen der offenen und geschlossenen Jugendfürsorge und Jugendpflege verstanden."

Das Gesetz enthält weiters Zuständigkeitsvorschriften, insbesondere über die Verwaltung und die Oberaufsicht über die Volkspflegestätten. Der Kern des VolkspflegestättenG liegt darin, Enteignungsermächtigungen vorzusehen. So lautet §4 Abs1 leg.cit.:

"Mit Rücksicht auf die Pflicht der Allgemeinheit, durch Errichtung von Volkspflegestätten (§§1 und 2) zur Heilung der schweren Kriegsschäden beizutragen, können Schlösser, Paläste und andere derartige Luxuswohngebäude samt Nebengebäuden und sonstigem Zugehör (§294 a. b. G. B.), ihre Eignung vorausgesetzt, wenn sie die Eigentümer nicht freiwillig in genügender Anzahl dem Staate ins Eigentum übertragen, zur Unterbringung von Volkspflegestätten vom Staate in Anspruch genommen werden."

Im gegebenen Zusammenhang ist die Volkspflegestättenordnung, StGBI. 349/1919, von einiger Bedeutung. §1 dieser Verordnung lautet:

"Bestehende oder neu zu gründende Heil- und Pflegestätten sowie Kinder- und Jugendfürsorgestätten, die von einem Lande, einer Gemeinde oder einer öffentlichen Körperschaft, von einer öffentlichen Krankenkassa, von einer

gemeinnützigen Gesellschaft oder Genossenschaft oder von einem gemeinnützigen Verein erhalten und verwaltet werden, können auf deren Antrag unter folgenden Voraussetzungen als öffentliche Pflegestätten erklärt werden:

- a) daß die Anstalt einem Bedürfnisse der öffentlichen Wohlfahrtspflege entspricht,
- b) daß die Voraussetzungen für einen zweckmäßigen Betrieb gegeben sind, so daß die Anstalt eine öffentliche staatliche Volkspflegestätte gleicher Art zu ersetzen geeignet ist,
- c) daß die bei der Leitung, Pflege und Erziehung verwendeten Personen die erforderliche Eignung für ihre Aufgaben haben,
- d) daß die Gewähr für die Beschaffung der Mittel zur dauernden Erhaltung besteht und die zur allfälligen Errichtung der Anstalt erforderlichen Mittel vorhanden sind,
- e) daß die Satzungen der Anstalt den im §3 vorgeschriebenen formellen Anforderungen entsprechen und daß gegen ihren sachlichen Inhalt keine Bedenken erhoben werden können,
- f) daß sich die Anstalt der im §4 geregelten staatlichen Aufsicht unterwirft und
- g) daß die Anstalt, wenn es sich um eine Heil- und Pflegestätte des öffentlichen Gesundheitswesens handelt, den Vorschriften entspricht, die für die mit dem Öffentlichkeitsrechte ausgestatteten Heil- und Pflegestätten gelten."

Entgegen der Auffassung der Bundesregierung (s.o. I.1.c) ergibt sich aus diesen im Jahre 1919 erlassenen Rechtsvorschriften kein Inhalt des Kompetenztatbestandes "Volkspflegestätten", der es dem Bundesgrundsatzgesetzgeber erlauben würde, eine dem Artl des vorgelegten Entwurfes eines Pflegeheimgesetzes entsprechende Norm zu setzen. Vielmehr verfolgen die zitierten Rechtsvorschriften aus 1919 vornehmlich das Ziel, Vorsorge dafür zu treffen, daß entsprechende Liegenschaften (insbesondere geeignete Gebäude) zur Verfügung stehen, um sozialen Zwecken verschiedener Art dienende öffentliche Einrichtungen (etwa für sportliche Betätigung der Bevölkerung, Körperfunktion, Gesundheitspflege, Behindertenbetreuung, Jugendfürsorge) schaffen zu können (vgl. Pernthaler, Raumordnung und Verfassung, 1. Bd., Wien 1975, S 128 f.).

Das gilt auch für die soeben zitierte Volkspflegestättenordnung, die lediglich die Voraussetzungen für die Anerkennung als "öffentliche Pflegestätte" enthält, nicht aber inhaltliche Vorschriften über gesundheitspolizeiliche oder medizinische Belange.

§1 litg dieser Verordnung kann nur dahin verstanden werden, daß eine Anstalt, die der Aufnahme von der Pflege und ständiger ärztlicher Betreuung bedürftiger Personen dient, grundsätzlich den krankenanstaltenrechtlichen Vorschriften unterliegt, daß aber, um ihr überhaupt die Tätigkeit zu ermöglichen, die Enteignungsbestimmungen des VolkspflegestättenG herangezogen werden dürfen.

Der (zunächst in Art12 Abs1 Z2 B-VG und nunmehr in Art12 Abs1 Z1 B-VG normierte) Kompetenztatbestand "Volkspflegestätten" ermächtigt nach dem oben zu ltc Gesagten den Bundesgesetzgeber nur dazu, Gesetze zu erlassen, die in typischer Weise den erwähnten Rechtsvorschriften aus 1919 gleichen.

bb) Aber auch die allgemeine Bedeutung des Wortes "Volkspflegestätten" schließt eine Subsumtion der im Artikel I des vorgelegten Entwurfes enthaltenen Regelungen unter diesen Kompetenztatbestand aus:

Der Verfassungsgerichtshof hatte sich in früheren Erkenntnissen mit der Frage beschäftigt, was unter dem (in Art11 Abs1 Z3 B-VG als Kompetenztatbestand normierten) Begriff "Volkswohnungswesen" zu verstehen ist. Im Erkenntnis VfSlg. 2217/1951 führte er dazu u.a. aus:

"Wenn der Verfassungsgesetzgeber in einer Zeit akuter Wohnungsnot und weitestgehender Verarmung breiter Schichten der Bevölkerung einen besonderen Kompetenztatbestand statuiert, den er mit einem so allgemein gehaltenen Ausdruck wie 'Volkswohnungswesen' bezeichnet, so kann es sich hier zunächst nur um die Wohnfürsorge für die minderbemittelten Schichten der Bevölkerung handeln."

Im Erkenntnis VfSlg. 3378/1958 hat der Verfassungsgerichtshof den Begriff "Volkswohnungswesen" in ähnlicher Weise folgendermaßen umschrieben:

"... die Vorsorge für die Bereitstellung von Klein- und Mittelwohnungen - wie sie in der Regel für die minderbemittelte Bevölkerung in Betracht kommen und überwiegend zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses breiter Schichten benutzt werden - ...".

Der Wortteil "Volks-" im Begriff "Volkspflegestätten" ist im gleichen Sinne zu verstehen, den er im Ausdruck "Volkswohnungswesen" hat.

Dieser Befund wird dadurch bestätigt, daß ursprünglich vorgesehen war, den Kompetenztatbestand "Volkspflegestätten" mit dem Kompetenztatbestand "Volkswohnungswesen" zu verknüpfen. So lauteten die beiden ersten Begriffe im Art11 Abs1 Z10 des Textes des Verfassungsentwurfes aufgrund der Beratungen des Verfassungsunterausschusses vom 26. August 1920:

"10. Volkswohnungs- und Volkspflegestättenwesen; ..." (s. Ermacora,

Die Entstehung der Bundesverfassung 1920 (Die Sammlung der Entwürfe zur Staats- bzw. Bundesverfassung), Wien 1990, S 656).

Dem Verfassungsgerichtshof sind keine Materialien bekannt, die nachweisen würden, daß die letztlich erfolgte Trennung des Kompetenztatbestandes "Volkswohnungswesen" (Art11 B-VG) von jenem der "Volkspflegestätten" (Art12 B-VG) deshalb erfolgt wäre, weil deren inhaltliche Nähe bezweifelt wurde; vielmehr scheint eine politische Willensentscheidung dafür maßgebend gewesen zu sein, die beiden Tatbestände verschiedenen Kompetenzartikeln zuzuweisen, was selbstverständlich deren sprachliche Trennung erforderte (vgl. Ermacora, Die Entstehung der Bundesverfassung 1920 (Materialien und Erläuterungen (III)), Wien 1986, S 267 und 272).

Auch der Begriff "Volkspflegestätten" nimmt also auf die Bereitstellung von Einrichtungen Bezug, die der Hilfe für einen bestimmten Teil der Bevölkerung dienen, nämlich für jene Schichten, die in materieller Hinsicht schlecht gestellt sind.

d) Als bundesverfassungsgesetzliche Norm, die allenfalls eine Kompetenz des Bundes zur Erlassung einer dem Artl des vorgelegten Entwurfes eines Pflegeheimgesetzes entsprechenden Regelung begründet, wird im vorliegenden Antrag weiters der in Art12 Abs1 B-VG enthaltene Kompetenztatbestand "Heil- und Pflegeanstalten" erwähnt.

Für die Auslegung dieses Kompetenztatbestandes sind im Lichte der sogenannten "Versteinerungstheorie" (s. die vorstehende litb) das Gesetz vom 15. Juli 1920, StGBI. 327, über die Errichtung, die Erhaltung und den Betrieb öffentlicher Heil- und Pflegeanstalten (im folgenden: KrankenanstaltenG 1920), sowie das Gesetz vom 30. April 1870, RGBI. 68, betreffend die Organisation des öffentlichen Sanitätsdienstes (im folgenden: ReichssanitätsG), heranzuziehen (s. dazu VfGH 7.3.1992, G198,200/90 u.a. Zlen., Pkt. 8.1.).

aa) §3 des KrankenanstaltenG 1920 (das sich auf öffentliche Heil- und Pflegeanstalten bezog) lautet:

"Das Öffentlichkeitsrecht können erlangen und als öffentliche Heil- und Pflegeanstalten können errichtet werden:

a) Allgemeine Krankenanstalten, das sind Heilanstanlagen für spitalsbedürftige Kranke ohne Unterschied der Krankheit und des Alters. Das Öffentlichkeitsrecht erstreckt sich auch auf die in allgemeinen Krankenanstalten befindlichen Entbindungsabteilungen;

b) Sonderheilanstanlagen, das sind Heilanstanlagen für spitalsbedürftige Kranke, in denen die Aufnahme auf Kranke mit bestimmten Krankheiten oder auf Kranke bestimmter Altersstufen beschränkt ist, insbesondere Infektionsspitäler, Lungenheilstätten, Tuberkulosespitäler, Lupusheilanstanlagen, Anstanlagen für Geschlechtskrankheiten, einschließlich jener, die für Frauen mit langwierigen übertragbaren Geschlechtskrankheiten bestimmt sind und in denen die Aufnahme nicht auf spitalsbedürftige Kranke beschränkt ist; Trinkerheilstätten, Heilanstanlagen für Nervenkrankheiten, Anstanlagen für Fallsüchtige, Säuglingsspitäler, Kinderspitäler, chirurgisch-orthopädische Heilanstanlagen und Krüppelheilanstanlagen;

c) Genesungsheime, das sind Heilanstanlagen, in denen Genesende untergebracht, ärztlich behandelt und verköstigt werden;

d) Pflegeanstalten für Schwerkranke, die an langwierigen unheilbaren Krankheiten leiden und ständiger ärztlicher Behandlung sowie besonderer Pflege bedürfen, mit Ausnahme jener Anstanlagen, die zur Erfüllung armengesetzlicher Verpflichtungen bestimmt sind, ferner mit Ausnahme der Irrenanstalten;

e) Gebäranstalten sowie Fürsorgeanstalten für arbeitsunfähige Schwangere und Wöchnerinnen."

Heil- und Pflegeanstalten iS des Krankenanstaltengesetzes 1920 - und damit auch iS des Art12 Abs1 Z1 B-VG - dienten also primär der ärztlichen Behandlung kranker Personen; dies galt auch für "Pflegeanstalten für Schwerkranke", deren Krankheit unheilbar ist und die neben ständiger ärztlicher Behandlung besonderer Pflege bedürfen (§3 litd

KrankenanstaltenG 1920). Auch in den Erläuterungen zur Vorlage der Staatsregierung zum KrankenanstaltenG 1920 wird darauf hingewiesen, daß u.a. "Versorgungsanstalten (Siechenanstalten mit Ausnahme von Pflegeanstalten für unheilbar Schwerkranken)" nicht unter dieses Gesetz fallen (764 BlgKNV, 1920, S 25).

bb) Für private Krankenanstalten war das ReichssanitätsG maßgebend. Nach §2 litb dieses Gesetzes oblag der Staatsverwaltung insbesondere "die Oberaufsicht über alle Kranken-, Irren-, Gebär-, Findel- und Ammenanstalten, über die Impfinstitute, Siechenhäuser und andere derlei Anstalten, dann über die Heilbäder und Gesundbrunnen, ferner die Bewilligung zur Errichtung von solchen Privatanstalten". Nach §4 lite leg.cit. oblag der Gemeinde im übertragenen Wirkungsbereich ua. "die unmittelbare sanitätspolizeiliche Ueberwachung der in der Gemeinde befindlichen privaten Heil- und Gebäranstalten".

Die privaten Krankenanstalten unterlagen also einer sanitätspolizeilichen Aufsicht; ihre Errichtung bedurfte zusätzlich einer behördlichen Bewilligung (vgl. dazu VfSlg. 1990/1950). Das ReichssanitätsG unterwarf sohin das gesamte Sanitätswesen der staatlichen Einflußnahme, ohne daß hieraus ein Schluß auf die Zuordnung aller oder einzelner darin enthaltener Regelungen zu bestimmten Kompetenztatbeständen des B-VG (etwa "Heil- und Pflegeanstalten" im Art12 Abs1 Z1 oder "Gesundheitswesen" im Art10 Abs1 Z12) gezogen werden könnte. Im Erkenntnis VfSlg. 1990/1950 wird hiezu ausgeführt:

"Für die Entscheidung der Frage, ob ein bestimmter Verwaltungsakt auf dem Gebiete des Gesundheitswesens im allgemeinen und der Heil- und Pflegeanstalten im besonderen Bundes- oder Landessache ist, kann aber daraus kein Schluß gezogen werden, weil die Zuständigkeiten der seinerzeitigen Staatsverwaltung durch die Kompetenzbestimmungen des B-VG eine grundlegende Neuregelung erfahren haben. Der Verfassungsgerichtshof vermag aber auch nicht zu erkennen, daß das ReichssanitätsG die Genehmigung zur Errichtung einer Privatheilanstalt als einen Akt der Aufsicht ansieht. Denn wenn dieses Gesetz im §2 bestimmt, daß der Staatsverwaltung die Oberaufsicht über alle Kranken-, Irren-, Gebär-, Findel- und Ammenanstalten, über die Impfinstitute, Siechenhäuser und anderen derlei Anstalten, ferner die Bewilligung zur Errichtung von solchen Privatanstalten obliegt, so hebt es durch das Wort 'ferner' den Akt der Bewilligung einer Privatanstalt aus dem Begriff der Oberaufsicht heraus und kennzeichnet ihn als eine der Staatsverwaltung neben den aus der Oberaufsicht sich ergebenden Obliegenheiten zukommenden, besondere weitere Aufgabe. ...."

Wie den Vorarbeiten und Entwürfen zum B-VG 1920 zu entnehmen ist, knüpfte der Verfassungsgesetzgeber bei der Erlassung der Kompetenzartikel offensichtlich an die vorgefundene einfachgesetzliche Rechtslage an, ohne jedoch kompetenzrechtlich zwischen öffentlichen und privaten Krankenanstalten zu unterscheiden (vgl. VfGH 7.3.1992, G198,200/90 u.a. Zlen., S 56, und die dort zitierte Literatur).

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß sich aus dem ReichssanitätsG für die hier zu lösenden Fragen - wenn überhaupt etwas - nur ein Indiz für die Zuordnung der sanitären Aufsicht zum "Gesundheitswesen" (Art10 Abs1 Z12 B-VG) gewinnen läßt, nichts aber für die allgemeine kompetenzrechtliche Einreichung der "Siechenhäuser", deren Vergleichbarkeit mit den hier in Rede stehenden "Pflegeheimen" daher dahingestellt bleiben kann.

cc) Wenngleich §1 Abs1 des vorgelegten Gesetzesentwurfes (s.o. I.1.b.aa) sprachlich nicht ganz geglückt sein mag, ergibt sich doch aus dessen Wortlaut, aus dem Zusammenhang mit den anderen Gesetzesbestimmungen und aus der (den "Erläuterungen", die dem Entwurf angeschlossen waren, entnehmbaren) Intention des Entwurfverfassers, daß dieser Vorschrift folgender Inhalt zukommt:

Pflegeheime sind Einrichtungen zur Aufnahme von Menschen, die ständiger Pflege und fallweiser ärztlicher Betreuung bedürfen.

Hiebei handelt es sich um drei Gruppen von Menschen:

1.

chronisch Kranke,

2.

vorübergehend oder dauernd pflegebedürftige Menschen (also sowohl solche, die voraussichtlich nur eine gewisse Zeit, als auch solche, die voraussichtlich bis an ihr Lebensende eine Pflege benötigen),

3. Behinderte.

Wesentlich für alle drei - sich allenfalls überlappende - vom §1 Abs1 des Entwurfes erfaßten Kreise von Personen ist, daß diese während der Zeit ihrer Unterbringung in einem Pflegeheim jedenfalls einer permanenten (und allenfalls sachkundigen) Pflege bedürfen; der Aspekt der ärztlichen Betreuung tritt dabei zurück; diese ist - wenn überhaupt - nur fallweise erforderlich. Dadurch unterscheiden sich die Pflegeheime iS des vorgelegten Gesetzesentwurfes von Krankenanstalten iS des Kompetenztatbestandes "Heil- und Pflegeanstalten" im Art12 Abs1 Z1 B-VG. Pflegeheime einerseits und Krankenanstalten andererseits erfordern demnach in personeller und sachlicher Hinsicht eine voneinander abweichende Ausstattung.

Mit voller Deutlichkeit geht dieser Inhalt des §1 Abs1 des Entwurfes eines Pflegeheimgesetzes im Zusammenhang mit dessen §1 Abs3 hervor, wo es heißt:

"Einrichtungen zur Aufnahme von Personen, die ständiger ärztlicher Betreuung und besonderer Pflege bedürfen, sind keine Pflegeheime im Sinne dieses Bundesgesetzes. Sie unterliegen dem Krankenanstaltengesetz."

So löst sich auch der scheinbare Widerspruch auf, der darin erblickt werden könnte, daß nicht nur im vorgelegten Entwurf eines Pflegeheimgesetzes (§1 Abs1), sondern auch im derzeit geltenden Krankenanstaltengesetz (KAG), BGBl. 1/1957, zuletzt geändert durch die NovelleBGBl. 701/1991, der Begriff des "chronisch Kranken" verwendet wird: Gemäß §2 Abs1 Z4 KAG sind Krankenanstalten unter anderem "Pflegeanstalten für chronisch Kranke, die ärztlicher Betreuung und besonderer Pflege bedürfen".

Nach dem Gesagten unterscheidet sich der Kreis jener chronisch Kranken, die in eine Krankenanstalt (iS des §2 Abs1 Z4 KAG) aufzunehmen sind, von denjenigen, die in ein Pflegeheim aufzunehmen sind, durch die Art der von ihnen primär benötigten Betreuung:

Während in Krankenanstalten die Notwendigkeit einer ärztlichen Betreuung des chronisch Kranken im Vordergrund steht (vgl. hiezu auch VfSlg. 9870/1983), kommt in Pflegeheimen dem Erfordernis der Pflege des chronisch Kranken die vorrangige Bedeutung zu; die ärztliche Betreuung soll bei Bewohnern eines Pflegeheimes - wie dargetan - wenn überhaupt, so bloß fallweise geboten sein.

dd) Gerade dieser wesentliche Unterschied in Ansehung der in Krankenanstalten (deren Regelung vom Kompetenztatbestand "Heil- und Pflegeanstalten" in Art12 Abs1 Z1 B-VG erfaßt wird) einerseits und in Pflegeheimen andererseits unterzubringenden Personen (hier Pflege im Vordergrund und ärztliche Betreuung, wenn überhaupt nötig, so nur fallweise; dort ärztliche Betreuung im Vordergrund und ständig erforderlich) schließt es aus, die im Artl des Gesetzesentwurfes vorgesehenen Regelungen dem Kompetenztatbestand "Heil- und Pflegeanstalten" zu unterstellen.

e) Wenngleich sich die antragstellende Bundesregierung nicht auf andere als die bisher erörterten Kompetenztatbestände beruft, ist doch noch zu untersuchen, ob es eine bundesverfassungsgesetzliche Norm (insbesondere in den Art10 bis 12 B-VG) gibt, die den Bund zur Erlassung eines dem Artl des vorgelegten Entwurfes entsprechenden Gesetzes ermächtigen würde. Hiebei ist an die Kompetenztatbestände "Angelegenheiten des Gewerbes" in Art10 Abs1 Z8 B-VG und "Gesundheitswesen" in Art10 Abs1 Z12 B-VG zu denken.

aa) Der Kompetenztatbestand "Angelegenheiten des Gewerbes" scheidet aus folgenden Überlegungen aus:

Das Errichten und Betreiben eines Pflegeheimes in der Bedeutung des vorgelegten Gesetzesentwurfes wurde nach dem Stand der Rechtsordnung am 1. Oktober 1925 ("Versteinerungszeitpunkt", s. o. II.2.b) nicht als eine solche Angelegenheit betrachtet:

So erfaßte die zu diesem Zeitpunkt geltende Gewerbeordnung 1859, RGBI. 227, von vornherein nur die "gewerbemäßig betriebenen Beschäftigungen" (ArtIV des (Kundmachungs-)Patentes zur Gewerbeordnung 1859). "Gewerbemäßig betrieben" war eine Beschäftigung nur, wenn sie mit Gewinnabsicht betrieben wurde (vgl. etwa Praunegger, Das österreichische Gewerberecht, Graz 1924, S 7). Ein wesentlicher Teil jener Tätigkeiten, die in Pflegeheimen iS des vorgelegten Entwurfes ausgeübt werden sollen, fand seinerzeit offenbar vor allem im Rahmen von Altersheimen u.dgl. statt, die von der öffentlichen Hand (etwa Gemeinden) und von caritativen Organisationen ohne Gewinnabsicht betrieben wurden und nach dem Gesagten von vornherein nicht unter das Regime des Gewerberechtes fielen.

Aber auch allenfalls vorhandene, den Pflegeheimen iS des Gesetzesentwurfes vergleichbare, auf Gewinn gerichtete Anstalten waren dem ArtV litg des (Kundmachungs-)Patentes zufolge von der Gewerbeordnung 1859 ausgenommen.

Diese Bestimmung lautete:

"V. Auf folgende Beschäftigungen und Unternehmungen findet das gegenwärtige Gesetz keine Anwendung; ...:

...

g) ..., die Unternehmungen von Heilanstalten jeder Art mit Inbegriff der Gebär- und der Irrenbewahr-, Bade- und Trinkkuranstalten; ...".

Aus dem Wortlaut dieser Regelung (arg.: "Heilanstalten jeder Art"; Erwähnung der Bade- und Trinkkuranstalten in der beispielsweisen Aufzählung) ergibt sich, daß auch Anstalten, die eine den Pflegeheimen iS des vorliegenden Gesetzesentwurfes entsprechende Tätigkeit entfalteten, nicht vom Geltungsbereich der Gewerbeordnung 1859 erfaßt waren. Für die Annahme, daß die Ausnahmeregelung des ArtV litg des (Kundmachungs-)Patentes weit auszulegen ist, spricht die damalige Literaturmeinung. So führt Praunegger, aaO, S 64 f., aus:

"Für Heilanstalten jeder Art, mit Inbegriff der Gebär- und Irrenbewahr-, Bade- und Trinkkuranstalten, hat die Erwerbung einer Gast- und Schankgewerbebekonzession sicher dann zu entfallen, wenn sie sich auf die Beherbergung und Verpflegung der in der Anstaltsbehandlung befindlichen Kranken beschränken. Aber auch dann, wenn in Privatheilanstalten und Sanatorien außer den Kranken und Pflegebedürftigen auch deren Begleitpersonen gegen Entgelt mit Speise und Trank versehen und beherbergt werden, geht diese Tätigkeit nicht über ihren Berechtigungsumfang hinaus, ...".

Für das so gefundene Ergebnis, daß die Regelung der Errichtung und des Betriebes von Pflegeheimen iS des Entwurfes nicht auf den Kompetenztatbestand "Angelegenheiten des Gewerbes" gestützt werden kann, ist unerheblich, wie sich die einfachgesetzliche Rechtslage nach dem "Versteinerungszeitpunkt" entwickelte, insbesondere wie die Gewerbeordnung 1973 diese Frage behandelt, und daß mit ArtIII des vorgelegten Entwurfes (s.o. I.1.b.bb) §2 Abs1 Z11 GewO 1973 geändert werden soll (Ausnahme auch des Betriebes von Pflegeheimen vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes).

bb) Vor allem die §§9 ff., 17 und 25 des Gesetzesentwurfes legen die Prüfung nahe, ob nicht zumindest einige seiner Bestimmungen vom Kompetenztatbestand "Gesundheitswesen" in Art10 Abs1 Z12 B-VG erfaßt werden.

Nach der ständigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (zB VfSlg. 3650/1959, 7582/1975, 8195/1977) sind darunter nur jene staatlichen Maßnahmen zu verstehen, die der Abwehr von Gefahren für den allgemeinen Gesundheitszustand der Bevölkerung (für die Volksgesundheit) dienen, es sei denn, daß eine für eine bestimmte andere Kompetenzmaterie allein typische Abart dieser Gefahr bekämpft wird.

Wenngleich die soeben erwähnten Entwurfsbestimmungen die "ärztliche Aufsicht, Betreuung und Behandlung" (§§9 ff.), die Bestellung eines Arztes als Pflegeheimhygieniker (§17) und die behördliche Aufsicht (§25) regeln, sehen sie keine Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die Volksgesundheit vor, sondern sind auf die Abwehr von Gefahren gerichtet, die für Pflegeheime typisch sind; im Vordergrund stehen Anliegen der Errichtung und des Betriebes von Pflegeheimen (zur Abgrenzung des "Gesundheitswesens" von anderen Materien vgl. etwa VfSlg. 3252/1957, S 343; 4609/1963; 7582/1975, S 476 f.; 8035/1977, S 262 f.; 9520/1982, S 158 ff.). Zu §25 des Gesetzesentwurfes geht der Verfassungsgerichtshof davon aus, daß damit nur die behördliche Aufsicht über die Führung des Pflegeheimes geregelt wird, nicht aber die Aufsicht über die dort tätigen Ärzte.

Auch der Tatbestand "Gesundheitswesen" bietet sohin keine kompetenzrechtliche Grundlage für die im ArtI des vorgelegten Entwurfes vorgesehenen Regelungen.

f) Damit aber steht die sich aus Art15 Abs1 B-VG ergebende Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fest, ein dem ArtI des vorgelegten Entwurfes entsprechendes Pflegeheimgesetz zu erlassen.

3. Gemäß §56 Abs4 VerfGG hatte der Verfassungsgerichtshof seine Feststellung in dem im Spruch formulierten Rechtssatz zusammenzufassen.

Aus derselben Gesetzesbestimmung ergibt sich die Verpflichtung des Bundeskanzlers, diesen Rechtssatz unverzüglich im Bundesgesetzblatt kundzumachen.

## Schlagworte

Kompetenz Bund - Länder Pflegeheime, Kompetenz Bund - Länder Krankenanstalten, Kompetenz Bund - Länder

Gewerbe und Industrie, Kompetenz Bund - Länder Gesundheitswesen, VfGH / Kompetenzfeststellung, Pflegeheime, Versteinerungstheorie

**European Case Law Identifier (ECLI)**

ECLI:AT:VFGH:1992:KII2.1991

**Dokumentnummer**

JFT\_10078984\_9

**Quelle:** Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

[www.jusline.at](http://www.jusline.at)