

EU;
Europäische Strategie für Pflege und Betreuung, COM(2022) 440 bis 442 final;
Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung;

Einheitliche Länderstellungnahme gemäß Artikel 23d Abs 2 B-VG

Einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art. 23d Abs. 2 B - VG betreffend die Initiativen im Zusammenhang mit der „Europäischen Strategie für Pflege und Betreuung“, COM(2022) 440 final, COM(2022) 441 final und COM(2022) 442 final.

1. Inhalt

Am 7. September 2022 veröffentlichte die Europäische Kommission (EK) die bereits in ihrem Arbeitsprogramm für das Jahr 2022 angekündigte Initiative betreffend eine „Europäische Strategie für Pflege und Betreuung“. Neben einer Mitteilung „zur Europäischen Strategie für Pflege und Betreuung“, COM(2022) 440 final, umfasst diese Initiative außerdem einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates „zur Überarbeitung der Barcelona-Ziele zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung“, COM(2022) 442 final, sowie einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates „über den Zugang zu bezahlbarer und hochwertiger Langzeitpflege“ COM(2022) 441 final.

Die Europäische Strategie für Pflege und Betreuung zielt darauf ab, hochwertige, bezahlbare und leicht zugängliche Pflege- und Betreuungsdienste in der gesamten EU zu gewährleisten und sowohl die Situation der Betreuungs- und Pflegebedürftigen als auch die Situation derjenigen, die sich professionell oder informell um sie kümmern, zu verbessern. Damit soll diese Initiative zur Umsetzung mehrerer in der europäischen Säule sozialer Rechte verankerter Grundsätze beitragen.

Mit dem Empfehlungsvorschlag zur Überarbeitung der Barcelona-Ziele schlägt die EK vor, die 2002 vom Europäischen Rat festgelegten Zielvorgaben im Hinblick auf die Beteiligungsquote an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung – die sogenannten „Barcelona-Ziele“¹ – zu überarbeiten. Demnach sollen bis 2030 mindestens 50 % der Kinder unter drei Jahren und 96 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem gesetzlichen Einschulungsalter an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) teilnehmen. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten (MS) u. a. aufgefordert, die zeitliche Intensität der Betreuung von Kindern in der FBBE dahingehend zu fördern, dass für Kinder unter drei Jahren ein FBBE-Angebot von mindestens 25 Wochenstunden und für Kinder ab drei Jahren von mindestens 35 Wochenstunden besteht. Außerdem werden die MS aufgefordert, bezahlbare, gut zugängliche und hochwertige Kinderbetreuung sowohl in städtischen als auch in ländlichen und benachteiligten Gebieten sicherzustellen sowie einen Rechtsanspruch auf frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung einzuführen, der idealerweise nahtlos an das Ende eines bezahlten Urlaubs aus familiären Gründen anknüpft. Ebenso werden MS dazu angehalten, für faire Arbeitsbedingungen für das FBBE-Personal zu sorgen und auf den Qualifikationsbedarf und den Arbeitskräftemangel in der FBBE zu reagieren. Des Weiteren sollen MS die Datenerhebung weiterentwickeln und verbessern, um ein besseres Bild über

¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Barcelona), 15.-16.3.2002, SN 100/1/02 REV 1.

den Betreuungsbedarf und die Sachzwänge zu erhalten. Im Hinblick auf die Umsetzung der Empfehlung werden MS u. a. aufgefordert, die EK ein Jahr nach Annahme der Empfehlung über Umsetzungsmaßnahmen zu unterrichten.

Der Vorschlag der EK für eine Empfehlung des Rates über den Zugang zu bezahlbarer und hochwertiger Langzeitpflege zielt darauf ab, die MS in ihren Bemühungen zu unterstützen, den Zugang zu bezahlbarer und hochwertiger Langzeitpflege für alle Menschen, die diese benötigen, zu verbessern. Die MS werden u. a. aufgefordert, für einen angemesseneren Sozialschutz bei Langzeitpflegebedürftigkeit Sorge zu tragen, indem sichergestellt wird, dass Langzeitpflege schnell bereitgestellt wird, umfassend und bezahlbar ist. Ein verbessertes und vielfältigeres Langzeitpflegeangebot soll bereitgestellt werden, um den unterschiedlichen Pflegebedürfnissen Rechnung zu tragen. Die MS werden darüber hinaus aufgefordert, einen Qualitätsrahmen für die Langzeitpflege einzuführen, der sich an den im Anhang zu diesem Empfehlungsvorschlag dargelegten Qualitätsgrundsätzen orientiert und einen geeigneten Qualitätssicherungsmechanismus umfasst. Im Bereich der formellen Pflege werden MS aufgefordert, Maßnahmen zu setzen, um für faire Arbeitsbedingungen in der Langzeitpflege zu sorgen sowie den Qualifikationsbedarf und das Problem des Arbeitskräftemangels in der Langzeitpflege anzugehen. Für pflegende Angehörige und Nahestehende sollen die MS Unterstützungsmaßnahmen ergreifen, u.a. durch Schulungen, Beratungen, psychologische Unterstützung, Kurzzeitpflege und angemessene finanzielle Unterstützung. Um eine solide Governance in der Langzeitpflege sicherzustellen, werden die MS u. a. dazu aufgefordert, eine/n nationale/n Koordinator/in für die Langzeitpflege zu ernennen, die/der die Umsetzung dieser Empfehlung auf nationaler Ebene koordiniert und überwacht, einen nationalen Rahmen für Datenerhebung und -auswertung einzurichten sowie Mittel für eine angemessene und nachhaltige Finanzierung der Langzeitpflege zu mobilisieren und kosteneffizient einzusetzen. Innerhalb von zwölf Monaten nach Annahme der Empfehlung sollen die MS der EK einen nationalen Aktionsplan mit Umsetzungsmaßnahmen sowie anschließend regelmäßige Fortschrittsberichte vorlegen.

2. Zuständigkeit und Relevanz für die Länder

Nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung in Österreich liegt die Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten des elementaren Bildungswesens bei den Ländern (Art. 14 Abs. 4 lit. b B-VG). Mit dem Bund wurde eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG abgeschlossen, mit der der Bund Investitionen, die an Bedingungen für die Länder geknüpft sind, tätigen kann. Diese Vereinbarung regelt die Bedingungen bzw. Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Zweckzuschüsse. Zweckzuschüsse stellen zusätzliche finanzielle Mittel dar, die der Bund den Ländern zur Verfügung stellt und durch die die Erreichung der „Barcelona-Ziele“ beschleunigt werden soll. Die flächendeckende, qualitätsvolle und vor allem bedarfsgerechte Kinderbetreuung ist ein wesentliches Ziel der österreichischen Länder und Gemeinden. Von einer Überarbeitung der „Barcelona-Ziele“ sind die österreichischen Länder daher direkt betroffen.

Im Bereich der Pflegevorsorge zeigt sich in Österreich eine zersplitterte Struktur und eine gemischte Zuständigkeit bei der Kompetenzverteilung, wobei sich die des Bundes im Wesentlichen auf Geldleistungen und die der Länder auf Sachleistungen erstreckt. Um eine gewisse Homogenisierung innerhalb Österreichs zu erreichen, wurden Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern hinsichtlich Leistungsangebot,

Qualität, Zugangskriterien etc. abgeschlossen. Da jedoch nach wie vor viele der zentralen Sachfragen im Bereich der Pflegedienstleistungen in der Zuständigkeit der Länder liegen, sind diese unmittelbar von der Empfehlung des Rates über den Zugang zu bezahlbarer und hochwertiger Langzeitpflege betroffen.

Aus Sicht der österreichischen Länder sind Bestrebungen zur Förderung des langfristigen Ausbaus und Sicherstellung eines erschwinglichen, zugänglichen und qualitativ hochwertigen Angebotes in der Elementarpädagogik sowie zur Verbesserung der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Qualität im Bereich der Pflege zu begrüßen. Die vorliegenden Initiativen sind im Hinblick auf deren Zielsetzungen daher grundsätzlich positiv zu bewerten.

Die in den Vorschlägen für Ratsempfehlungen enthaltenen Aufforderungen an die MS betreffen die qualitative Verbesserung von sowie den großflächigen Zugang zu öffentlichen Leistungen und haben somit grundlegende Auswirkungen auf die Budgets der Länder. Es ist in diesem Zusammenhang daher darauf hinzuweisen, dass die in der gegenständlichen Strategie enthaltenen Ziele betreffend leistbare Pflege und bezahlbare frühkindliche Bildung und Betreuung nur umgesetzt werden können, soweit dadurch die finanzielle Leistungsfähigkeit der betroffenen Gebietskörperschaften nicht über Gebühr belastet wird.

Zur Pflegefinanzierung darf grundsätzlich angemerkt werden, dass – wie auch in der Empfehlung zur Langzeitpflege angeführt – die Erbringer von Betreuungs- und Pflegeleistungen stabile und nachhaltige Finanzierungsmechanismen benötigen. Die Pflegefinanzierung sollte daher aus allgemeinen Steuereinnahmen als allgemeine Leistung des Staates an seine Bürger*innen im Sinne einer sozialen Daseinsvorsorge erfolgen. Hierbei geht es darum, die entsprechende Qualität im nötigen Ausmaß sicherzustellen und dies unabhängig von den finanziellen Mitteln der betroffenen Personen.

3. Prüfung der gegenständlichen Vorschläge für Ratsempfehlungen

3.1. Wahl der Rechtsgrundlage

Die Kompetenzen der EU im Sozialbereich sind begrenzt. Die Zuständigkeiten im Bereich der Sozialpolitik liegen nach wie vor hauptsächlich bei den MS. Hinsichtlich der im AEUV genannten Bereiche fällt die Sozialpolitik in die zwischen der EU und den MS geteilte Zuständigkeit iSv Art. 4 Abs. 2 lit. b AEUV. Zur Verwirklichung der in Art. 151 AEUV genannten sozialpolitischen Zielsetzungen – wie u. a. die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und ein angemessener sozialer Schutz – unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der MS in den in Art. 153 lit. a bis k AEUV angeführten sozialpolitischen Bereichen.

Die beiden gegenständlichen Vorschläge für Ratsempfehlungen stützen sich auf Art. 292 AEUV in Verbindung mit Art. 153 Abs. 1 lit. i (hinsichtlich des Empfehlungsvorschlags zur Überarbeitung der „Barcelona-Ziele“) bzw. lit. k (hinsichtlich des Empfehlungsvorschlags betreffend die Langzeitpflege) AEUV. Art. 153 Abs. 1 lit. i AEUV ermöglicht es der Union, die Tätigkeit der MS auf dem Gebiet der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz zu unterstützen und zu ergänzen. Die Ermächtigung der Union nach Art. 153 Abs. 1 lit. k AEUV beschränkt sich darauf, Maßnahmen zur Koordinierung der Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes zu

setzen, wobei davon „grundsätzlich sämtliche staatlichen Institutionen und Instrumente des sozialen und gesundheitlichen Schutzes“² – u. a. auch der Bereich der Langzeitpflege – erfasst sind.

Nach der Rechtsprechung des EuGH muss die Wahl der Rechtsgrundlage auf objektive, gerichtlich nachprüfbar Umstände gestützt sein, wobei dazu insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören. Umfasst ein zu erlassender Rechtsakt mehrere Zielsetzungen oder Komponenten, so ist für die Wahl der Rechtsgrundlage die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente maßgeblich.³ Die gewählten Rechtsgrundlagen decken die zentralen Zielsetzungen und Schwerpunkte der vorgeschlagenen Ratsempfehlungen im Wesentlichen ab. Zu überlegen wäre allenfalls, ob die in beiden Empfehlungsvorschlägen enthaltenen Aspekte betreffend die Arbeitsbedingungen und die Qualifikation von Pflegekräften bzw. FBBE-Personal in der Gesamtschau betrachtet eine bloß untergeordnete Rolle spielen oder ob eventuell hinsichtlich dieser Aspekte eine Abstützung auf eine zusätzliche Kompetenznorm geprüft werden müsste.

3.2. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Nachdem – wie bereits ausgeführt – die von den beiden Empfehlungsvorschlägen umfassten Regelungsbereiche iSd Art. 4 Abs. 2 lit. b AEUV in die geteilte Zuständigkeit fallen, sind diese an dem in Art. 5 Abs. 3 EUV verankerten Subsidiaritätsprinzip zu messen. Dieses sieht vor, dass die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme von den MS weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Nach dem in Art. 5 Abs. 4 EUV verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen.

a. Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Überarbeitung der Barcelona-Ziele zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung

Zur Subsidiarität

Vorgaben betreffend die zeitliche Intensität der Betreuung (Absatz 5)

Die Absätze 4 und 5 des Empfehlungsvorschlags befassen sich mit der zeitlichen Intensität der Betreuung. In Absatz 5 werden die MS aufgefordert, dafür zu sorgen, dass für Kinder unter 3 Jahren ein FBBE-Angebot von mindestens 25 Stunden pro Woche und bei Kindern ab 3 Jahren bis zum gesetzlichen Einschulungsalter ein FBBE-Angebot von mindestens 35 Stunden pro Woche zur Verfügung steht.

Im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob eine Festlegung von Mindestwochenstunden auf EU-Ebene im Rahmen des Empfehlungsvorschlags zulässig ist. Hinsichtlich der zeitlichen Intensität des FBBE-Angebots

² *Rebhahn/Reiner* in Schwarze, EU-Kommentar (2012) Art. 153 AEUV Rz. 62.

³ vgl. *Lienbacher* in Schwarze, EU-Kommentar (2012) Art. 5 EUV Rz. 12.

sollte den MS ausreichend Flexibilität eingeräumt werden, sodass dem jeweiligen Bedarf sowie den nationalen bzw. regionalen Gegebenheiten entsprechend Rechnung getragen werden kann.

Rechtsanspruch auf FBBE (Absatz 11)

Ein Ausbau der Kinderbetreuung und die Schaffung neuer Plätze ist grundsätzlich zu begrüßen. Durch die am 1. September 2022 in Kraft getretene Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG⁴ zwischen Bund und Ländern, werden die Anzahl der Plätze der Unter-Drei-Jährigen nun deutlich angehoben, um die Vorgaben des 2002 beschlossenen „Barcelona-Ziels“ auch in dieser Altersgruppe zu erreichen.

Die in Absatz 11 des Empfehlungsvorschlags enthaltene Aufforderung an die MS betreffend die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Kinderbetreuung, um eine angemessene Bereitstellung zugänglicher und erschwinglicher hochwertiger Angebote an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung zu gewährleisten, wird aus Sicht der österreichischen Länder allerdings kritisch gesehen. Es kann aufgrund des derzeit schon herrschenden Personal- / Fachkräftemangels – auch im Bereich der privaten Anbieter*innen von elementaren Bildungsplätzen - nicht sichergestellt werden, dass alle zusätzlich geschaffenen elementaren Bildungseinrichtungen auch mit qualifiziertem Personal besetzt werden können. Ebenso muss die Finanzierung langfristig gesichert sein, wobei Bildungsplätze für Kinder unter 3 Jahre bzw. inklusive Bildungsplätze äußerst fachpersonal- und kostenintensiv sind. Der angedachte Rechtsanspruch auf einen elementaren Bildungsplatz zieht die eben angeführten Problematiken nach sich bzw. verschärft diese.

Vor diesem Hintergrund wird die in Absatz 11 enthaltene Aufforderung an die MS, einen Rechtsanspruch einzuführen, im Hinblick auf die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips kritisch gesehen, da in diesem Zusammenhang auf die jeweiligen nationalen, regionalen und lokalen Rahmenbedingungen Bedacht zu nehmen ist.

Zur Verhältnismäßigkeit

Überarbeitung der „Barcelona-Ziele“ (Absatz 3)

In Absatz 3 des Empfehlungsvorschlags ist vorgesehen, dass die angestrebten Beteiligungsquoten an FBBE von Kindern unter drei Jahren von 33% auf mindestens 50% sowie von Kindern zwischen drei Jahren und dem gesetzlichen Einschulungsalter von 90% auf 96% bis 2030 angehoben werden.

Ambitionierte Zielsetzungen im Hinblick auf den Ausbau der Beteiligungsquote von Kindern an FBBE sind grundsätzlich zu begrüßen. Dies kann insofern einen Mehrwert darstellen, als dadurch die politischen Anstrengungen auf mitgliedstaatlicher Ebene forciert werden, die notwendigen Maßnahmen zur Schaffung der Rahmenbedingungen für den Ausbau des FBBE Angebots zu ergreifen, was sich wiederum positiv auf die Reduzierung des geschlechtsspezifischen Beschäftigungs- und Einkommensgefälles auswirkt. Der Bereich der

⁴ Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2022/23 bis 2026/27, BGBl. I Nr. 148/2022.

FBBE ist auch im Hinblick auf die darauffolgende Schul- und Ausbildungszeit von entscheidender Bedeutung. Insofern sind Bestrebungen zur Förderung des langfristigen Ausbaus und der Sicherstellung eines hochwertigen Angebotes in der Elementarpädagogik zu begrüßen. Allerdings muss im Hinblick auf die Umsetzung rechtzeitig sichergestellt sein, dass die dafür notwendigen Bildungsplätze vorhanden sind und deren Finanzierung langfristig gesichert ist. Der schon genannte aktuelle Fachkräftemangel im pädagogischen Bereich sowie die hohe finanzielle Belastung stellen für einen weiteren Ausbau eine besonders große Herausforderung, wenn nicht sogar Hürde, dar.

Zu bedenken ist, dass die ursprünglichen Barcelona-Ziele von 2002 zwar im EU27-Durchschnitt erreicht wurden, jedoch nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den MS bzw. auch innerhalb der MS bestehen. Österreich hat gemäß der Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria für das Kindergartenjahr 2021/2022 bei den 3- bis 6-Jährigen eine Betreuungsquote von 95 % und damit die Barcelona-Zielvorgabe betreffend die Beteiligungsquote bei Kindern über 3 Jahren erreicht. Betreffend die Barcelona-Zielvorgabe bei den Kindern unter 3 Jahren liegt Österreich – insgesamt betrachtet – jedoch noch unterhalb der angestrebten Beteiligungsquote von 33 %.⁵

Aus dem Blickwinkel der Verhältnismäßigkeit sind Zielsetzungen als problematisch zu erachten, wenn deren Erfüllung im vorgesehenen Zeitrahmen vor dem Hintergrund der zuvor geschilderten Problematiken von vornherein als äußerst unrealistisch angesehen werden muss. Angesichts der zuvor geschilderten Problematiken und des Umstandes, dass viele der MS die seit 2002 bestehenden, ursprünglichen Barcelona-Ziele nicht bzw. nicht gänzlich erreicht haben,⁶ scheint die Erreichung der im Empfehlungsvorschlag vorgesehen erhöhten Zielvorgaben bis 2030 unrealistisch und die vorgesehene Anhebung der Zielvorgaben, insbesondere betreffend die Beteiligungsquote bei den Kindern unter 3 Jahren, nicht verhältnismäßig.

Weiterentwicklung und Verbesserung der Datenerhebung durch MS (Absatz 20)

Absatz 20 sieht eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Datenerhebung in näher bezeichneten Bereichen vor (z.B. Betreuungsquote von Kindern in der FBBE auf Jahresbasis mit angemessener Stichprobengröße, auch in Bezug auf schutzbedürftige Kinder; Inanspruchnahme von Karenz nach Geschlecht etc.).

In Bezug auf die Verbesserung und Weiterentwicklung der Datenerhebung bestehen Bedenken in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit, soweit damit ein unvertretbarer Verwaltungsmehraufwand verbunden ist. Es sollte daher diesbezüglich auf bestehende Daten auf EU- und nationaler Ebene zurückgegriffen werden.

⁵ Siehe: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2022/07/kinderbetreuung-mehr-qualitaet-durch-neue-15a-vereinbarung.html>

⁶ Siehe: COM(2022) 440 final, S. 7f.

b. Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über den Zugang zu bezahlbarer und hochwertiger Langzeitpflege

Zur Subsidiarität

Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass der vorliegende Empfehlungsvorschlag die Bedeutung des jeweiligen Kontextes für die Umsetzung der Pflegestrategie betont. Er verweist nämlich an mehreren Stellen auf die Wichtigkeit und Bedeutung nationaler, regionaler wie auch lokaler Gegebenheiten, die bei der Ausgestaltung der Pflege berücksichtigt werden müssen. Da die für Langzeitpflege relevanten Faktoren auf lokaler, regionaler oder eben auch nationaler Ebene unterschiedlich sind, müssen diese in der konkreten Ausgestaltung berücksichtigt werden. Diesem Umstand wird im vorliegenden Empfehlungsvorschlag Rechnung getragen. In Bezug auf den nachfolgenden Aspekt hat die Prüfung des Empfehlungsvorschlags aus dem Blickwinkel der Subsidiarität allerdings Bedenken ergeben.

Gewährleistung eines Qualitätsrahmens für die Langzeitpflege durch die MS (Absatz 6)

In Absatz 6 des Empfehlungsvorschlags werden die MS aufgefordert dafür zu sorgen, dass für alle Formen der Langzeitpflege hohe, auf die jeweiligen Besonderheiten zugeschnittene Qualitätskriterien und -standards festgelegt werden und diese strikt für alle Langzeitpflegeanbieter, unabhängig von ihrem rechtlichen Status, gelten. Zu diesem Zweck sollten die MS einen Qualitätsrahmen für die Langzeitpflege gewährleisten, der sich an den im Anhang zu dieser Empfehlung dargelegten Qualitätsgrundsätzen orientiert und einen geeigneten Qualitätssicherungsmechanismus umfasst.

Ausdrücklich zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang, dass im Empfehlungsvorschlag die Wichtigkeit der Qualität in der Langzeitpflege betont wird. Die Aufforderung an die MS, Qualitätskriterien und Standards für alle Formen von Langzeitpflege zu entwickeln und festzulegen ist grundsätzlich als positiv zu bewerten, wobei sich Qualitätsanforderungen nur auf formelle Formen der Pflege beziehen können. Im Hinblick auf die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips ist allerdings zu hinterfragen, inwieweit mit der Aufforderung an die MS, einen Qualitätsrahmen entsprechend den Vorgaben in Absatz 6 lit. a bis e bzw. dem Anhang zu entwickeln, dem Umstand ausreichend Rechnung getragen wird, dass auf nationaler bzw. regionaler Ebene bereits vielfach Qualitätssicherungssysteme in der Pflege bestehen.

Zur Verhältnismäßigkeit

Ernennung einer/eines nationalen Koordinatorin/Koordinators (Absatz 10 lit. a)

Absatz 10 lit. a des Empfehlungsvorschlags sieht vor, dass die MS zur Koordinierung und Überwachung der Umsetzung dieser Empfehlung auf nationaler Ebene eine/n nationale/n Koordinator/in ernennen, die/der über ausreichend Ressourcen und ein entsprechendes Mandat verfügt. Die/der nationale Koordinator/in soll zudem als Kontaktperson auf Unionsebene fungieren.

Zunächst ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass nicht abschätzbar ist, wie hoch der mit der nationalen Überwachung der Umsetzung verbundene Aufwand ist. Je nach Detaillierungsgrad und Verfügbarkeit der benötigten Daten könnte die Berichterstattung zu einem hohen oder auch unverhältnismäßigen Aufwand für die österreichischen Länder führen. Der Empfehlungsvorschlag lässt weitgehend offen, welche konkrete Rolle und welche Aufgaben mit der Funktion der/des nationalen Koordinatorin/Koordinators verbunden sind. Es geht nicht klar hervor, wie umfangreich diese Koordinierungsfunktion ist und dementsprechend kann auch nicht abgesehen werden, wie diese nationale Koordination ausgefüllt werden könnte oder müsste. Zudem stellt sich die Frage, inwieweit in Form des Pflegefonds und der damit einhergehenden Prozesse bereits eine gewisse nationale Koordinationsfunktion vorliegt bzw. erfüllt ist. Die Schaffung von Doppelstrukturen sollte vermieden werden. Zudem ist vor dem Hintergrund der Zuständigkeit der Länder im Pflegebereich darauf hinzuweisen, dass die Vorgabe, eine/n nationale/n Koordinator/in einzusetzen, insofern Probleme im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung aufwerfen könnte, als damit Eingriffs- und Durchgriffsrechte einer Person oder Institution auf die Durchführung von Maßnahmen der regionalen oder lokalen Ebene verbunden wären.

Nationaler Aktionsplan und regelmäßige Fortschrittsberichte (Absatz 11)

Absatz 11 des Empfehlungsvorschlags sieht vor, dass die MS der EK innerhalb von zwölf Monaten nach Annahme dieser Empfehlung einen nationalen Aktionsplan mit Maßnahmen zur Umsetzung dieser Empfehlung unter Berücksichtigung der nationalen, regionalen und lokalen Gegebenheiten sowie anschließend regelmäßige Fortschrittsberichte vorlegen.

Hierzu ist anzumerken, dass auf Basis der vorliegenden Informationen kaum absehbar ist, mit welchem Aufwand die Erstellung solcher Aktionspläne und Fortschrittsberichte verbunden ist. Im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips sollte im Zusammenhang mit der Erstellung nationaler Aktionspläne ein angemessener Zeitrahmen vorgesehen werden – zwölf Monate sind hierfür wohl zu knapp bemessen. Zudem muss klargestellt werden, dass der nationale Aktionsplan auf bereits Bestehendem aufbauen kann und dabei die allenfalls bereits bestehenden regionalen Aktionspläne miteinbezogen werden. Im Hinblick auf die Anforderung an die MS, regelmäßige Fortschrittsberichte vorzulegen, muss darüber hinaus – im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips – sichergestellt werden, dass es dadurch zu keinem unverhältnismäßigen Mehraufwand für die Länder kommt.