

Geschäftsverzeichnissnr. 4158
Urteil Nr. 160/2007 vom 19. Dezember 2007

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf Artikel 3 § 1 Nrn. 3 und 4 des königlichen Erlasses Nr. 143 vom 30. Dezember 1982 zur Festlegung der Bedingungen, denen die Labore entsprechen müssen im Hinblick auf die Beteiligung der Krankenversicherung für Leistungen der klinischen Biologie, ersetzt durch das Gesetz vom 30. Dezember 1988, in der vor der Abänderung durch das Gesetz vom 24. Mai 2005 geltenden Fassung, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und M. Bossuyt, und den Richtern R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und J. Spreutels, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren*

In seinem Urteil Nrn. 168.090 vom 21. Februar 2007 in Sachen der « Laboratoire de biologie et de radio-immunologie cliniques » (BIORIM) PGmbH, in Konkurs, gegen den Belgischen Staat und in Anwesenheit von Jean-Claude Leunis und von Fernand Ullens de Schooten, dessen Ausfertigung am 5. März 2007 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Führt Artikel 3 § 1 Nrn. 3 und 4 des königlichen Erlasses Nr. 143 vom 30. Dezember 1982 zur Festlegung der Bedingungen, denen die Labore entsprechen müssen im Hinblick auf die Beteiligung der Krankenversicherung für Leistungen der klinischen Biologie, ersetzt durch das Gesetz vom 30. Dezember 1988, in der vor der Abänderung durch das Gesetz vom 24. Mai 2005 geltenden Fassung, dadurch, dass er bestimmt, dass die Labore, auf die er sich bezieht, von einer oder mehreren Personen, die dazu ermächtigt sind, Leistungen der klinischen Biologie zu erbringen, oder von einer zivilrechtlichen Gesellschaft in der Rechtsform einer Privatgesellschaft mit beschränkter Haftung, einer offenen Handelsgesellschaft oder einer Genossenschaft, deren Gesellschafter, Geschäftsführer und Verwaltungsratsmitglieder ausschließlich Personen sind, die dazu ermächtigt sind, Leistungen der klinischen Biologie zu erbringen, betrieben werden müssen, zu einem mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung unvereinbaren Behandlungsunterschied zwischen diesen Personen und denjenigen, die diese Eigenschaft nicht besitzen, oder zwischen Gesellschaften, deren Gesellschafter, Geschäftsführer und Verwaltungsratsmitglieder diese Eigenschaft besitzen, und denjenigen, deren Gesellschafter, Geschäftsführer und Verwaltungsratsmitglieder diese Eigenschaft nicht besitzen? ».

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1.1. Artikel 3 des königlichen Erlasses Nr. 143 vom 30. Dezember 1982 zur Festlegung der Bedingungen, denen die Labore entsprechen müssen im Hinblick auf die Beteiligung der Krankenversicherung für Leistungen der klinischen Biologie bestimmte in seiner Fassung, die auf die Streitsache anwendbar ist, mit der der vorlegende Richter befasst wurde:

« § 1. Das Laboratorium muss betrieben werden:

1. entweder durch einen oder mehrere behandelnde Ärzte, die ausschließlich im Rahmen ihrer Praxis und zu Diagnosen bei ihren eigenen Patienten mit Hilfe Dritter Leistungen der klinischen Biologie erbringen;

2. oder durch eine zivilrechtliche Gesellschaft in der Rechtsform einer Privatgesellschaft mit beschränkter Haftung, einer offenen Handelsgesellschaft oder einer Genossenschaft, deren

Gesellschafter, Geschäftsführer oder Verwaltungsratsmitglieder ausschließlich Personen im Sinne von Nr. 1 dieses Paragraphen sind;

3. oder durch eine oder mehrere Personen, die ermächtigt sind, Leistungen der klinischen Biologie zu erbringen und die tatsächlich in diesem Laboratorium Analysen durchführen und keine verschreibenden Ärzte sind;

4. oder durch eine zivilrechtliche Gesellschaft in der Rechtsform einer Privatgesellschaft mit beschränkter Haftung, einer offenen Handelsgesellschaft oder einer Genossenschaft, deren Gesellschafter, Geschäftsführer oder Verwaltungsratsmitglieder ausschließlich Personen im Sinne von Nr. 3 dieses Paragraphen sind;

5. oder durch eine natürliche oder juristische Person, die ein Krankenhaus betreibt, wenn das Laboratorium für das Krankenhaus arbeitet;

6. oder durch eine Universitätseinrichtung oder eine öffentliche Behörde, sofern sie Trägerinnen einer Tätigkeit der medizinischen Pflege sind, für die das Laboratorium arbeitet;

7. oder eine juristische Person des privaten Rechts ohne Gewinnerzielungsabsicht, die auf Antrag der Behörden Aufträge der wissenschaftlichen Forschung ausführt, für die das Laboratorium arbeitet;

8. oder durch eine juristische Person des privaten Rechts ohne Gewinnerzielungsabsicht, die ausschließlich Trägerin einer Tätigkeit der medizinischen Pflege ist, für die das Laboratorium arbeitet, und unter der Bedingung, dass die juristische Person das Laboratorium bereits am 26. Februar 1980 betrieb;

9. oder durch eine zivilrechtliche Gesellschaft in der Rechtsform einer Genossenschaft, deren Gesellschafter ausschließlich Hausärzte sind und die ausschließlich Trägerin einer Tätigkeit der medizinischen Pflege ist, für die das Laboratorium arbeitet, und unter der Bedingung, dass die Gesellschaft das Laboratorium bereits am 26. Februar 1980 betrieb.

[...]

§ 3. Die Betreiber eines Laboratoriums im Sinne von § 1 Nrn. 1 oder 3 dieses Artikels müssen folgende Bedingungen erfüllen:

1. sie dürfen nur ein einziges Laboratorium betreiben;

2. sie dürfen nicht Mitglied oder Gesellschafter einer anderen juristischen Person sein und weder direkt noch indirekt Titel besitzen, die gegebenenfalls Kapital einer Gesellschaft vertreten, deren Gesellschaftszweck mit der Heilkunst zusammenhängt - insbesondere der Betrieb eines Laboratoriums für klinische Biologie, die Herstellung von pharmazeutischen Produkten, die Herstellung oder Lieferung von medizinischen Geräten oder Prothesen, die Lieferung oder der Betrieb von Informatikprodukten im Zusammenhang mit der Heilkunst - oder mit der Lieferung von Produkten oder Dienstleistungen an die Fachkräfte der Heilkunst. Sie dürfen nicht die Eigenschaft eines Organs besitzen und nicht Mitglied eines Organs sein und nicht die Gesellschafter, Organe oder Mitglieder von Organen dieser Gesellschaften vertreten. Diese Bestimmungen können durch den König auf andere juristische Personen oder Gesellschaften ausgedehnt werden;

[...]

§ 4. Die Gesellschaften, die ein Laboratorium im Sinne von § 1 Nrn. 2 und 4 dieses Artikels betreiben, müssen folgende Bedingungen erfüllen:

1. sie dürfen nur ein einziges Laboratorium betreiben. Außerdem muss ihr Gesellschaftszweck ausschließlich im Betrieb eines Laboratoriums bestehen. Die letztgenannte Bedingung gilt nur für die Gesellschaften im Sinne von Artikel 3 § 1 Nr. 4;

2. sie dürfen nicht Mitglied oder Gesellschafter einer anderen juristischen Person sein, deren Gesellschaftszweck im Betrieb eines Laboratoriums für klinische Biologie besteht, und weder direkt noch indirekt einen Titel besitzen, der gegebenenfalls Kapital einer anderen Gesellschaft mit dem gleichen Gesellschaftszweck vertritt, und sie dürfen nicht die Eigenschaft als Organ besitzen oder Mitglied eines Organs einer anderen juristischen Person oder Gesellschaft mit dem gleichen Gesellschaftszweck sein; sie dürfen keinen Gesellschafter, kein Organ oder kein Mitglied eines Organs einer anderen juristischen Person oder Gesellschaft vertreten, deren Gesellschaftszweck im Betrieb eines Laboratoriums für klinische Biologie besteht;

[...]».

B.1.2. Die Formulierung von Artikel 3 § 1 Nrn. 3 und 4, auf den sich die präjudizielle Frage bezieht, wurde durch Artikel 17 des Programmgesetzes vom 30. Dezember 1988 festgelegt.

B.2. Aus Artikel 5 des königlichen Erlasses Nr. 78 vom 10. November 1967 über die Ausübung der Heilkunst, der Krankenpflege, der Heilhilfsberufe und über die medizinischen Kommissionen geht hervor, dass die zur Ausführung von Leistungen der klinischen Biologie ermächtigten Personen (im Sinne des vorerwähnten Artikels 3 § 1 Nr. 3) Ärzte, Apotheker und Lizentiate der chemischen Wissenschaft sind.

B.3. Der Hof wird nach der Vereinbarkeit des vorerwähnten Artikels 3 § 1 Nrn. 3 und 4 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung befragt, insofern er einen Behandlungsunterschied einführe zwischen den Ärzten, Apothekern und Lizentiaten der chemischen Wissenschaft und den anderen Wirtschaftsteilnehmern, da nur die durch die Ersteren betriebenen Laboratorien für klinische Biologie die Beteiligung der Kranken- und Invalidenversicherung an den von ihnen erbrachten Leistungen erhalten könnten.

B.4.1. In der Sitzung vom 7. November 2007 hat die erste intervenierende Partei vor dem Staatsrat den Text von vier Vorabentscheidungsfragen übermittelt, und er bittet darum, sie dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zu stellen. Sie beziehen sich auf die

Übereinstimmung der fraglichen Bestimmungen mit den Artikeln 43, 49, 56 und 86 des EG-Vertrags.

B.4.2. Gemäß Artikel 43 des EG-Vertrags sind Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats verboten. Gemäß Artikel 49 sind Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, verboten. Gemäß Artikel 56 des EG-Vertrags sind Beschränkungen des Kapitalverkehrs und Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.

B.4.3. Die « BIORIM » PGmbH ist eine in Belgien niedergelassene Gesellschaft belgischen Rechts, und die erste intervenierende Partei vor dem Staatsrat besitzt die belgische Staatsangehörigkeit; sie beschwerten sich darüber, ein Laboratorium für klinische Biologie nur unter den Bedingungen betreiben zu dürfen, die durch die Bestimmungen, über die der Hof befragt wird, festgelegt worden seien. Da diese Rechtsverhältnisse ausschließlich in der internen Sphäre eines Mitgliedstaates liegen, können die klagenden Parteien sich nicht auf die vorerwähnten Artikel 43, 49 und 56 berufen (EuGH, 16. November 1995, C-152/94, *Van Buynder*, *Slg.* 1995, S. I-3981).

B.4.4. Artikel 86 des EG-Vertrags ist im vorliegenden Fall nicht anwendbar, da die in den fraglichen Bestimmungen erwähnten Unternehmen keine öffentlichen Unternehmen oder Unternehmen, denen die Mitgliedstaaten Sonder- oder Exklusivrechte gewähren, sind.

B.4.5. Es besteht kein Anlass, die Vorabentscheidungsfragen zu stellen.

B.5. Es obliegt dem Gesetzgeber, die Bedingungen festzulegen, die Laboratorien erfüllen müssen, um die Beteiligung der Krankenversicherung an Leistungen der klinischen Biologie zu erhalten. Hierbei darf er jedoch keine Behandlungsunterschiede einführen, die nicht vernünftig zu rechtfertigen wären.

B.6. Die Einschränkung, aus der sich der dem Hof zur Kontrolle unterbreitete Behandlungsunterschied ergibt, war bereits in Artikel 3 § 1 Nrn. 3 und 4 des königlichen Erlasses

Nr. 143 vor seiner Abänderung durch das Programmgesetz vom 30. Dezember 1988 enthalten.

Im Bericht an den König hieß es:

«Zweck dieses Erlasses ist es, den Laboratorien für klinische Biologie strengere Bedingungen im Rahmen der Beteiligung der Krankenversicherung aufzuerlegen. Die Regierung ist der Auffassung, dass es dringend geboten ist, unerträglichen Situationen ein Ende zu setzen, und dass die Finanzlage vor ungerechtfertigten Ausgaben für diese Leistungen zu schützen ist.

Die Erfahrung hat nämlich gezeigt, dass die Behörden derzeit nicht gewappnet sind, um gegen Personen vorzugehen, die das erforderliche Kapital zum Aufbau eines Laboratoriums besitzen und sich ausgeklügelter Methoden bedienen, um ihre Investition zu rentabilisieren, was zur Folge hat, dass die Leistungen auf unverantwortliche Weise ansteigen.

Die Ärztekammer und die Apothekerkammer haben strenge Richtlinien festgelegt, und gewisse Räte haben strenge Sanktionen auferlegt.

Die bestehende Gesetzgebung bietet jedoch keine ausreichende Grundlage, um wirksam gegen den Missbrauch durch Personen vorzugehen, die ein Laboratorium für klinische Biologie betreiben und nicht dem Disziplinarrecht unterliegen.

Es ist außerdem zu vermeiden, dass verschreibende Ärzte sich bewusst oder unbewusst in ihrem Verschreibungsverhalten durch direkte oder indirekte Vorteile beeinflussen lassen, was mit gewissen Strukturen und Organisationsformen der medizinischen Pflege, die derzeit bestehen, zu befürchten ist. Dies sind die Hauptgründe, warum dieser Entwurf Ihrer Majestät zur Unterzeichnung vorgelegt wird.

Die wichtigsten Maßnahmen dieses Textes zur Entkommerzialisierung des Sektors sind:

- strenge Bestimmungen bezüglich des Betreibers: Im Allgemeinen ist der Betreiber entweder eine Person, die der Disziplinarbefugnis einer Kammer unterliegt, oder eine Pflegeeinrichtung ohne Gewinnerzielungsabsicht; [...] » (*Belgisches Staatsblatt*, 12. Januar 1983, S. 435).

Im selben Bericht hieß es, die Laboratorien im Sinne von Artikel 3 § 1 Nrn. 3 und 4 seien diejenigen, die ausschließlich Untersuchungen auf Verschreibung von Drittärzten durchführten:

« In Bezug auf die Nrn. 3 und 4 ist zu bemerken, dass mehrere Formen von juristischen Personen möglich sind. Es ist jedoch zu beachten, dass alle Organe der juristischen Person, das heißt alle jene, die sich an den Entscheidungen beteiligen oder Verpflichtungen für die juristische Person eingehen können, die festgelegten Bedingungen erfüllen müssen, ungeachtet des Titels, unter dem sie handeln, und dass sie als Fachkräfte der Heilkunst bekannt sein müssen; wenn es sich um eine aus Aktionären bestehende juristische Person handelt, dürfen nur Namensanteile in Frage kommen, um den satzungsgemäßen Organen anzugehören, da sonst die Kontrolle darüber, ob es sich ausschließlich um Personen im Sinne der Nrn. 1 und 3 des Artikels 3 handelt, sich als unmöglich erweist » (*Belgisches Staatsblatt*, 12. Januar 1983, S. 436).

B.7. Artikel 3 wurde nicht in Kraft gesetzt vor seinem Ersatz durch das Gesetz vom 30. Dezember 1988 (*Parl. Dok.*, Kammer, 1988-1989, Nr. 609/1, S. 13), bei dessen Annahme der Gesetzgeber die im königlichen Erlass Nr. 143 getroffenen Entscheidungen nicht in Frage gestellt (ebenda, SS. 13 ff.), sondern festgestellt hat, dass die starke Zunahme der Analysen in diesem Sektor der klinischen Biologie infolge der chaotischen Entwicklung der kommerziellen Praxis gewisser privater Laboratorien das finanzielle Gleichgewicht des Systems der Gesundheitspflege bedrohte (ebenda, Nr. 609/23, SS. 5, 6 und 31).

B.8. Der Gesetzgeber konnte die Auffassung vertreten, dass die Einschränkung der Eigenschaft der natürlichen Personen, die zum Betrieb eines Laboratoriums ermächtigt sind (Artikel 3 § 1 Nr. 3) oder sich zu dessen Betrieb zusammenschließen (Artikel 3 § 1 Nr. 4), aufgrund ihrer Berufsausbildung als Arzt, Apotheker oder Lizentiat der chemischen Wissenschaft geeignet war, um auf zweckdienliche Weise die Notwendigkeit der Analysen der klinischen Biologie einschätzen und die Gefahr, dass sie nur zu kommerziellen Zielen dienen würden, einschränken zu können. Die Fähigkeiten der Betroffenen und der Umstand, dass sie in der Regel die Ziele der Volksgesundheit berücksichtigen, sind Garantien für das Erreichen der finanziellen Zielsetzung des Gesetzgebers, so dass dieser keine diskriminierende Maßnahme ergriffen hat, indem er es Personen ohne die erforderliche Ausbildung nicht erlaubt hat, ein Laboratorium für klinische Biologie zu betreiben oder sich zu diesem Zweck zusammenzuschließen.

B.9. Es stimmt zwar, dass im Anschluss an eine mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 17. Juli 2002 in Anwendung von Artikel 226 (ex-Artikel 169) des EG-Vertrags das Gesetz vom 24. Mai 2005 den königlichen Erlass Nr. 143 abgeändert hat. Die Kommission vertrat insbesondere den Standpunkt, dass die in Artikel 3 § 1 Nrn. 3 und 4 vorgesehene fragliche Einschränkung den durch den Vertrag gewährleisteteten Grundsatz der Niederlassungsfreiheit verletze (*Parl. Dok.*, Kammer, 2003-2004, DOC 51-1014/001, SS. 4 und 17; DOC 51-1014/003, S. 4; DOC 51-1014/009, S. 4), so dass Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Mai 2005 Artikel 3 § 1 abgeändert hat, um das Erfordernis der Ermächtigung zur Ausführung von Leistungen der klinischen Biologie aufzuheben, wobei die verschreibenden Ärzte fortan die einzigen natürlichen Personen waren, die kein Laboratorium betreiben oder sich nicht dazu zusammenschließen durften.

Eine Gesetzesbestimmung kann jedoch nicht aus dem bloßen Grund für im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung stehend erklärt werden, weil sie durch eine neue Regel ersetzt wird. Der Verfassungsgrundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung spricht nämlich nicht dagegen, dass der Gesetzgeber auf seine ursprünglichen Ziele verzichtet, um andere anzustreben. Im Allgemeinen müssen die Behörden ihre Politik den sich verändernden Erfordernissen des Gemeinwohls anpassen können. Im Laufe der Vorarbeiten zum Gesetz vom 24. Mai 2005 wurde eben festgestellt, dass der kommerzielle Missbrauch im Sektor der Laboratorien aufgehört hatte und man die Ausgaben in diesem Sektor dank einer Reihe von Maßnahmen unter Kontrolle hatte:

« Man kann also schlussfolgern, dass der königliche Erlass Nr. 143 aus einer anderen Zeit stammt. Es stellt sich nämlich keinerlei strukturelles Problem mehr, weder hinsichtlich des Haushaltes, noch hinsichtlich der Arbeitsweise der Laboratorien » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2003-2004, DOC 51-1014/003, S. 4; im gleichen Sinne, DOC 51-1014/009, S. 4).

B.10. Die präjudizielle Frage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 3 § 1 Nrn. 3 und 4 des königlichen Erlasses Nr. 143 vom 30. Dezember 1982 zur Festlegung der Bedingungen, denen die Labore entsprechen müssen im Hinblick auf die Beteiligung der Krankenversicherung für Leistungen der klinischen Biologie, ersetzt durch das Gesetz vom 30. Dezember 1988, vor seiner Abänderung durch das Gesetz vom 24. Mai 2005, verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 19. Dezember 2007.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Melchior