

Geschäftsverzeichnisnr. 4850
Urteil Nr. 135/2010 vom 9. Dezember 2010

URTEIL

In Sachen: Klage auf Nichtigklärung des Dekrets der Wallonischen Region vom 30. April 2009 über die Aufnahme und Betreuung von Senioren, erhoben von der VoG « *fédération des Maisons de Repos privées de Belgique (MR-MRS)* ».

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden R. Henneuse und M. Bossuyt, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe und P. Nihoul, und dem emeritierten Vorsitzenden M. Melchior gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des emeritierten Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 14. Januar 2010 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 18. Januar 2010 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die VoG « *fédération des Maisons de Repos privées de Belgique (MR-MRS)* », mit Sitz in 1080 Brüssel, avenue de la Liberté 80, Klage auf Nichtigerklärung des Dekrets der Wallonischen Region vom 30. April 2009 über die Aufnahme und Betreuung von Senioren (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 16. Juli 2009).

Die Wallonische Regierung hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagende Partei hat einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und die Wallonische Regierung hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 7. Oktober 2010

- erschienen
- RÄin L. Couchard *loco* RA L. Misson und RÄin A. Kettels, in Lüttich zugelassen, für die klagende Partei,
- RA X. Close, ebenfalls *loco* RA D. Pire, in Lüttich zugelassen, für die Wallonische Regierung,
- haben die referierenden Richter J.-P. Snappe und L. Lavrysen Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des vorerwähnten Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden eingehalten.

II. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

In Bezug auf die angefochtenen Maßnahmen und die Tragweite der Klage

B.1. Die klagende Partei, die ein Verband von privaten Seniorenheimen in Belgien ist, beantragt die Nichtigerklärung des Dekrets der Wallonischen Region vom 30. April 2009 über die Aufnahme und Betreuung von Senioren.

Die im Dekret vorgesehenen Einrichtungen sind Altenheime, Alten- und Pflegeheime, betreute Wohnungen, Tagesbetreuungscentren, Abend- und Nachtbetreuungscentren, Tagespflegestätten, Strukturen für Kurzaufenthalte und Familienaufnahmestrukturen. Diese Einrichtungen sind auf drei unterschiedliche Sektoren verteilt: öffentlicher Sektor, Vereinigungssektor und kommerzieller Sektor.

Die klagende Partei ist ein Zusammenschluss von Altenheimen, die allesamt zum kommerziellen Sektor gehören, der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Dekrets etwa 56 Prozent des Marktes umfasste. Insofern sie zum kommerziellen Sektor gehört, besitzt die klagende Partei ein Interesse an der Anfechtung des Dekrets. Der Hof beschränkt die Prüfung der Klage auf jene Bestimmungen des Dekrets, die sich auf die Art der durch die klagende Partei vertretenen Einrichtungen beziehen.

Zur Hauptsache

B.2. Die Prüfung der Übereinstimmung einer angefochtenen Bestimmung mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung muss grundsätzlich vor der Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit den Bestimmungen von Titel II der Verfassung und deren Artikeln 170, 172 und 191 erfolgen.

In Bezug auf die Regeln der Zuständigkeitsverteilung

B.3. Die klagende Partei leitet einen achten Klagegrund aus einem Verstoß durch Artikel 6 des Dekrets gegen die Artikel 39, 128 und 138 der Verfassung sowie gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 Buchstaben c) und d) des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und aus der Nichtzuständigkeit des Urhebers des Aktes ab.

Nach Auffassung der klagenden Partei habe sich der Dekretgeber in eine Angelegenheit eingemischt, für die ausschließlich der Föderalstaat zuständig sei, nämlich einerseits die Kranken- und Invalidenversicherung und andererseits die Festlegung der Grundregeln in Sachen Programmierung. Sie führt ferner an, die unterschiedlichen Zusammenarbeitsabkommen in

Sachen Programmierung seien nicht in Kraft getreten, weil der föderale Gesetzgeber sie nicht genehmigt habe. Daraus schlussfolgert sie, dass der Dekretgeber eine solche Programmierung, insbesondere die Festlegung des Verteilerschlüssels für die Betten, die dem öffentlichen Sektor, dem Vereinigungssektor und dem kommerziellen Privatsektor vorbehalten seien, sowie die Festlegung der Höchstzahl und Mindestzahl der Aufnahmeplätze in Alten- und Pflegeheimen nicht anwenden könne.

B.4.1. Artikel 6 des vorerwähnten Dekrets vom 30. April 2009 besagt:

« § 1. Die Programmierung der Einrichtungen für Senioren im Sinne von Artikel 2 Nr. 2 Buchstaben a), b), f) und g) bezweckt:

1. die Entwicklung des Angebots für die Aufnahme, die Unterbringung oder die Pflege von Senioren entsprechend ihrem sich entwickelnden und differenzierten Bedarf zu beherrschen;
2. eine gleichmäßige Verteilung der Einrichtungen für Senioren auf dem gesamten Gebiet der Wallonischen Region zu gewährleisten, damit eine geografische Nähe im Hinblick auf die Aufrechterhaltung bestehender gesellschaftlicher Verbindungen gesichert ist;
3. den Bewohnern die freie Wahl zwischen dem öffentlichen, dem Vereinigungs- oder dem kommerziellen Privatsektor zu sichern;
4. zum finanziellen Gleichgewicht des Systems der sozialen Sicherheit beizutragen.

§ 2. 1. Die Regierung legt die Höchstzahl der Altenheimbetten fest, einschließlich der Altenheimbetten, die nicht in Alten- und Pflegeheimbetten umgewandelt worden sind, sowie die Höchst- und Mindestaufnahmekapazität pro Einrichtung.

2. Sie legt ebenfalls die Regeln zur Umstufung von Altenheimbetten in Alten- und Pflegeheimbetten sowie die Umstufung der Plätze von Tagesbetreuungscentren in Plätze von Tagespflegestätten fest.

3. Sie legt außerdem die Regeln für die Ansiedlung pro Bezirk entsprechend der Anzahl der dort wohnhaften Senioren ab 75 Jahren fest.

4. Zur Anwendung der Nrn. 1 und 2 sind mindestens 29 % der Betten dem öffentlichen Sektor und mindestens 21 % dem Vereinigungssektor vorbehalten, und es können höchstens 50 % dem kommerziellen Privatsektor zugeteilt werden.

§ 3. 1. Die Regierung legt die Programmzahl für die Ansiedlung der Tagespflegestätten sowie die Mindest- und Höchstaufnahmekapazität pro Einrichtung fest.

2. Sie legt außerdem die Regeln für die Ansiedlung pro Bezirk entsprechend der Anzahl der dort wohnhaften Senioren ab 75 Jahren fest.

3. Zur Anwendung der Nrn. 1 und 2 sind mindestens 29 % der Plätze dem öffentlichen Sektor und mindestens 21 % dem privaten Vereinigungssektor und höchstens 50 % dem kommerziellen Privatsektor vorbehalten.

§ 4. 1. Die Regierung legt das spezifische Programm für die Ansiedlung der Altenheimbetten für Kurzaufenthalte sowie die Mindest- und Höchstaufnahmekapazität pro Einrichtung fest.

2. Dieses Ansiedlungsprogramm wird pro Bezirk entsprechend der Anzahl der dort wohnhaften Senioren ab 75 Jahren verwirklicht.

3. Zur Anwendung der Nrn. 1 und 2 sind mindestens 29 % der Betten dem öffentlichen Sektor und mindestens 21 % dem Vereinigungssektor vorbehalten, und es können höchstens 50 % dem kommerziellen Privatsektor zugeteilt werden.

§ 5. Die Regierung legt die Modalitäten fest, nach denen sie der Bevölkerung die ausführlichen Angaben zum aktualisierten Stand der Ansiedlungsprogramme bereitstellt ».

B.4.2. Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen sieht unter den personenbezogenen Angelegenheiten im Sinne von Artikel 128 § 1 der Verfassung « die Politik der Pflegeleistung innerhalb und außerhalb von Pflegeanstalten » vor und überträgt sie somit den Gemeinschaften, mit Ausnahme - insbesondere - der Kranken- und Invalidenversicherung und der Grundregeln in Sachen Programmierung.

Artikel 5 § 1 II Nr. 5 desselben Sondergesetzes überträgt den Gemeinschaften

« die Seniorenpolitik mit Ausnahme der Festlegung des Mindestbetrags, der Bedingungen für die Gewährung und der Finanzierung des gesetzlich garantierten Einkommens für Betagte ».

Vorbehaltlich der im Sondergesetz angeführten Ausnahmen ist die gesamte Politik der Pflegeleistung und die gesamte Seniorenpolitik den Gemeinschaften übertragen worden.

Was die Französische Gemeinschaft betrifft - und innerhalb der Grenzen des französischen Sprachgebietes - werden diese Zuständigkeiten von der Wallonischen Region ausgeübt in Anwendung von Artikel 138 der Verfassung und von Artikel 3 Nrn. 6 und 7 der Dekrete II vom 19. und 22. Juli 1993, die von der Französischen Gemeinschaft beziehungsweise der Wallonischen Region angenommen wurden.

B.4.3. Gemäß dem Vereinbarungsprotokoll Nr. 2, das am 1. Januar 2003 « zwischen der Föderalbehörde und den unter den Artikeln 128, 130, 135 und 138 der Verfassung erwähnten

Behörden bezüglich der gegenüber Betagten zu führenden Gesundheitspolitik » abgeschlossen wurde, verpflichten sich der Föderalstaat, die Gemeinschaften und die Regionen, eine gründliche Absprache vorzunehmen, um langfristig eine ausgewogene Finanzierung der sozialen Sicherheit zu gewährleisten, indem die Entwicklung des Pflegeangebots beherrscht und gleichzeitig den Senioren zugängliche, qualitativ hochwertige Dienstleistungen gesichert werden. Hierzu muss jede ineffiziente Nutzung zugelassener Betten vermieden werden durch eine Optimierung des Bettenangebots in Altenheimen.

Der Föderalstaat ist beauftragt, eine allgemeine Programmierung festzulegen, durch die die globale Aufnahmekapazität der Altenheime im französischen Sprachgebiet bestimmt wird. Im vorliegenden Fall ist es unerheblich, ob die Programmierung vom Gesetzgeber genehmigt worden ist.

B.4.4. Das fragliche Dekret, das dieses Protokoll zur Anwendung bringen soll, entspricht der allgemeinen, auf föderaler Ebene festgelegten Programmierung und nimmt sie als Grundlage für die besondere Programmierung, die es zwischen den verschiedenen Kategorien von Altenheimen einführt.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Dekretgeber seine Befugnisse nicht überschritten hat.

B.4.5. Der achte Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt

B.5. Im ersten, dritten, vierten, fünften, sechsten und siebten Klagegrund führt die klagende Partei einen Verstoß des angefochtenen Dekrets (erster Klagegrund) oder gewisser Bestimmungen davon (dritter bis siebter Klagegrund) gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der vorerwähnten Richtlinie 2006/123/EG an. Sie ist der Auffassung, dass die Einrichtungen im Sinne des Dekrets zu deren Anwendungsbereich gehörten

und nicht in den Genuss der Ausnahmeregelung gelangen könnten, die sie insbesondere durch Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben f) und j) einführe.

B.6.1. Bezüglich der vorerwähnten Richtlinie 2006/123/EG, die vor dem 29. Dezember 2009 in das innerstaatliche Recht umgesetzt werden musste, heißt es in der Begründung des angefochtenen Dekrets:

« Diese Richtlinie bezweckt, ‘ allgemeine Bestimmungen, die [...] die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit [...] sowie den freien Dienstleistungsverkehr erleichtern sollen ’ festzulegen. [...]

Die Richtlinie gilt ‘ für Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden ’.

Gemäß Artikel 4 der Richtlinie wird der Begriff ‘ Dienstleistung ’ aus Artikel 50 des EG-Vertrags und somit aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union abgeleitet, wonach eine Dienstleistung jede selbständige Tätigkeit ist, die gegen Entgelt erbracht wird, wobei das Entgelt die wirtschaftliche Gegenleistung für die betreffende Leistung darstellt (siehe insbesondere EuGH, 27. September 1988, C-263/86, *Humbel*, Randnr. 17). Diesbezüglich ‘ [verlangt] Artikel {50} EWG-Vertrag [...] nicht, dass die Dienstleistung von demjenigen bezahlt wird, dem sie zugute kommt ’ (EuGH, 26. April 1988, C-352/85, *Bond van Adverteerders u.a.*, Randnr. 16).

Gewisse Dienstleistungen sind jedoch vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen. Im Wesentlichen ist zu erwähnen, dass die Richtlinie [...] weder [...] auf ‘ Gesundheitsdienstleistungen, unabhängig davon, ob sie durch Einrichtungen der Gesundheitsversorgung erbracht werden, und unabhängig davon, wie sie auf nationaler Ebene organisiert und finanziert sind, und ob es sich um öffentliche oder private Dienstleistungen handelt ’ (Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe f)), noch auf ‘ soziale Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sozialwohnungen, der Kinderbetreuung und der Unterstützung von Familien und dauerhaft oder vorübergehend hilfsbedürftigen Personen, die vom Staat, durch von ihm beauftragte Dienstleistungserbringer oder durch von ihm als gemeinnützig anerkannte Einrichtungen erbracht werden ’ Anwendung findet (Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe j)) » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2008-2009, Nr. 971-1, S. 3).

B.6.2. Wie in der Begründung zum angefochtenen Dekret angeführt wird (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2008-2009, Nr. 971-1, S. 46), kann der in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe j) der Richtlinie vorgesehene Ausschluss angesichts dessen, dass er nur gewisse vom Staat, durch von ihm beauftragte Dienstleistungserbringer oder durch von ihm als gemeinnützig anerkannte Einrichtungen erbrachte soziale Dienstleistungen betrifft, nicht auf Seniorenheime Anwendung finden, die durch Privatpersonen geführt werden, wie diejenigen, die die klagende Partei vertritt, wobei es sich um Einrichtungen handelt, die die gleichen Tätigkeiten ausüben wie

diejenigen, auf die sich der Ausschluss bezieht, so dass Altenheime und Alten- und Pflegeheime insgesamt nicht in den Genuss des besagten Ausschlusses gelangen können.

B.6.3. Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe f) der vorerwähnten Richtlinie 2006/123/EG ermöglicht es hingegen, aus ihrem Anwendungsbereich die Altenheime, die Alten- und Pflegeheime sowie die Tagespflegestätten auszuschließen wegen der Gesundheitsdienstleistungen, die diese Einrichtungen erbringen müssen.

Diesbezüglich ist in der zweiundzwanzigsten Erwägung der Richtlinie 2006/123/EG präzisiert, dass die Gesundheitsdienstleistungen « Gesundheits- und pharmazeutische Dienstleistungen umfassen, die von Angehörigen eines Berufs im Gesundheitswesen gegenüber Patienten erbracht werden, um deren Gesundheitszustand zu beurteilen, zu erhalten oder wiederherzustellen ».

Im vorliegenden Fall schreiben die föderalen und die wallonischen Bestimmungen den Altenheimen vor, über Krankenpflege- und Pflegepersonal sowie gegebenenfalls über Reaktivierungspersonal zu verfügen.

Im Übrigen ist im Vereinbarungsprotokoll Nr. 2, das am 1. Januar 2003 « zwischen der Föderalregierung und den unter den Artikeln 128, 130, 135 und 138 der Verfassung erwähnten Behörden bezüglich der gegenüber Betagten zu führenden Gesundheitspolitik » geschlossen wurde, bezüglich der Finanzierung dieser beiden Arten von Einrichtungen für Senioren angemerkt, « dass es gilt, schließlich eine Integration der Finanzierung der Altenheime und der Alten- und Pflegeheime zu erzielen, damit jedem Bewohner mit einem schwierigen Pflegeprofil eine identische Finanzierung zur Gewährleistung einer geeigneten Pflege gesichert wird; und dass es folglich wichtig ist, die Erweiterung der Aufnahmekapazitäten für die Pflege zu fördern » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2008-2009, Nr. 971-1, SS. 4 bis 6).

Schließlich ist die öffentliche Finanzierung der Altenheime und der Alten- und Pflegeheime vergleichbar, da sie weitgehend auf der Beteiligung des LIKIV beruht. Auch wenn ein Unterschied in der Finanzierung im Zusammenhang mit dem Maß der Abhängigkeit der in den beiden Strukturen aufgenommenen Personen besteht, sind beide unmittelbar mit dem in Belgien

geltenden System der Gesundheitspflege verbunden, was im Übrigen die Beteiligung des Föderalstaates rechtfertigt.

In der vorerwähnten Begründung wird an Folgendes erinnert:

«Das Gleiche gilt für eine ‘Tagespflegestätte’, die im Dekret definiert wird als ‘ein Tagesbetreuungszentrum, das eine Gesundheitspflegestruktur bietet, die tagsüber stark abhängige Personen mit Pflegebedarf aufnimmt und die notwendige Unterstützung leistet, damit diese Personen zu Hause bleiben können’, und die in Anwendung der föderalen Regelung über Pflege- und Krankenpflegepersonal verfügen muss.

Für die Tagespflegestätten gilt eine Programmierung in Koordination mit dem Föderalstaat seit dem zweiten Zusatz vom 25. Mai 1999 zum Protokoll Nr. 1 vom 9. Juni 1997 zwischen der Föderalregierung und den unter den Artikeln 128, 130 und 135 der Verfassung erwähnten Behörden bezüglich der gegenüber Betagten zu führenden Gesundheitspolitik. Die Tagespflegestätten sollen gemäß dem Dekret ‘eine Gesundheitspflegestruktur [bieten], die tagsüber stark abhängige Personen mit Pflegebedarf aufnimmt und die notwendige Unterstützung leistet, damit diese Personen zu Hause bleiben können’, und werden weitgehend durch das LIKIV finanziert, gemäß dem ministeriellen Erlass vom 22. Juni 2000 zur Festlegung der Beteiligung im Sinne von Artikel 37 § 12 des am 14. Juli 1994 koordinierten Gesetzes über die Gesundheitspflege- und Entschädigungspflichtversicherung in den Tagespflegestätten » (ebenda, S. 5).

B.6.4. Aus all diesen Erwägungen ergibt sich, dass die Altenheime, die Alten- und Pflegeheime sowie die Tagespflegestätten Einrichtungen für Gesundheitsdienstleistungen sind, die zum Anwendungsbereich des durch Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe f) der vorerwähnten Richtlinie 2006/123/EG festgelegten Ausschlusses gehören.

B.7. Der erste, der dritte, der vierte, der fünfte, der sechste und der siebte Klagegrund sind unbegründet, insofern darin ein Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Richtlinie 2006/123/EG angeführt wird.

In Bezug auf die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den Artikeln 43 und 49 des EG-Vertrags (nunmehr die Artikel 49 und 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV) und mit den Artikeln 87 bis 89 des EG-Vertrags (nunmehr die Artikel 107 bis 109 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV) sowie mit der Handels- und Gewerbefreiheit

B.8. Im ersten Klagegrund führt die klagende Partei an, die Volksgesundheit könne gemäß den Artikeln 49 und 56 des AEUV als ein zwingender Grund des Allgemeininteresses angesehen werden, der es rechtfertigen könne, dass die Niederlassungsfreiheit und der freie Dienstleistungsverkehr, die durch diese Artikel gewährleistet würden, eingeschränkt würden. Sie ficht jedoch an, dass das Ziel eines diversifizierten Angebots, die Beachtung einer nachhaltigen Entwicklung, die Eingliederung ins Gesellschaftsleben und eine ausgewogene Verteilung der Einrichtungen auf dem Gebiet als Gründe der Volksgesundheit angenommen werden könnten. Im selben Klagegrund führt die klagende Partei spezifischer an, dass durch das Dekret eingeführte Zulassungssystem stehe ebenfalls im Widerspruch zu den Artikeln 49 und 56 des AEUV.

Im dritten Klagegrund führt die klagende Partei an, der Prozentsatz der Anzahl Betten, die dem kommerziellen Sektor zugeteilt würden, verhindere den normalen Wettbewerb und der wallonische Dekretgeber weise nicht nach, inwiefern das eingeführte System es ermögliche, ein diversifiziertes Angebot von qualitativ hochwertigen Dienstleistungen zu vernünftigen Preisen besser zu gewährleisten.

Im vierten Klagegrund führt die klagende Partei an, der wallonische Dekretgeber habe nicht die Gründe gerechtfertigt, aus denen die Einrichtungen des kommerziellen Sektors im Sinne der Artikel 6 und 8 des angefochtenen Dekrets eher als andere die Finanzen der sozialen Sicherheit belasten würden.

Im fünften Klagegrund ficht die klagende Partei Artikel 12 § 2 des Dekrets an, der es ermögliche, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts oder juristische Personen des privaten Rechts ohne Gewinnerzielungsabsicht, unter Ausschluss der kommerziellen privaten Einrichtungen Zuschüsse erhielten, die im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung stünden und eine verbotene staatliche Beihilfe darstellten.

B.9. Es wird weder von der Wallonischen Regierung in ihrem Schriftsatz noch vom Gesetzgeber in den Vorarbeiten in Abrede gestellt, dass die Artikel 49 und 56 des AEUV auf medizinische Tätigkeiten Anwendung finden, und zwar gemäß einer ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH, 12. Juli 2001, C-157/99, *Smits und Peerbooms*, Randnrn. 56 bis 59; siehe ebenfalls EuGH, 28. April 1998, C-158/96, *Kohll*,

Randnrn. 20 und 21; 13. Mai 2003, C-385/99, *Müller-Fauré*, Randnrn. 38 bis 40; 19. April 2007, C-444/05, *Aikaterini Stamatelaki*, Randnr. 19).

B.10.1. Die Einschränkungen in Verbindung mit der Programmierung, die durch das Dekret auferlegt werden, dienen ihrerseits gemäß den Vorarbeiten zum Dekret einem dreifachen Ziel. Zunächst gilt es, in Verbindung mit den Vereinbarungsprotokollen, die mit dem Föderalstaat geschlossen wurden, die öffentlichen Ausgaben zu beherrschen und langfristig eine Finanzierung der sozialen Sicherheit zu gewährleisten. In dieser Hinsicht begrenzt die Programmierung die Anzahl der in Altenheimen und in Alten- und Pflegeheimen verfügbaren Betten. Das zweite Ziel ist mit der Absicht verbunden, eine gleichmäßige Verteilung der Dienstleistungen für Senioren im französischen Sprachgebiet zu gewährleisten, und zwar unter Berücksichtigung der Diversifizierung und der Entwicklung ihrer Bedürfnisse. Schließlich soll die auferlegte Programmierung dazu beitragen, dass das Pflegeangebot zwischen dem öffentlichen Sektor, dem Vereinigungssektor und dem kommerziellen Sektor aufgeteilt wird, damit die Senioren die Wahl zwischen jeweils erschwinglichen Strukturen haben (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2008-2009, Nr. 971-1, SS. 6 und 7).

B.10.2. Zunächst ist anzumerken, dass die Einschränkungen, die sich aus dem System der Programmierung ergeben, auf identische Weise auf die belgischen und ausländischen Dienstleistungserbringer Anwendung finden.

B.10.3. Bezüglich der Begrenzung der Anzahl verfügbarer Betten wird in der Begründung des Dekrets auf das Vereinbarungsprotokoll Nr. 2 vom 1. Januar 2003 verwiesen, das mit dem Föderalstaat geschlossen wurde; darin heißt es, dass

« um langfristig eine ausgewogene Finanzierung der sozialen Sicherheit zu gewährleisten, die Entwicklung des Pflegeangebots beherrscht werden muss, wobei gleichzeitig den Senioren qualitativ hochwertige Dienstleistungen geboten werden müssen, deren Zugänglichkeit gewährleistet werden muss und jegliche ineffiziente Nutzung der zugelassenen Betten sowie jegliche unnütze Institutionalisierung der pflegebedürftigen Senioren vermieden werden muss; dass eine proaktive und vorbeugende Politik zu einer geringeren Abhängigkeit und einer geringeren Isolierung der älteren Menschen beiträgt, wodurch Mittel für eine bessere Pflege freigesetzt werden » (ebenda, S. 7).

Unter Verweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union heißt es ferner in der Begründung:

« In seinen vorerwähnten Urteilen Kohll, Smits und Peerbooms, Müller-Fauré und Aikaterini Stamatelaki hat er nämlich erkannt, dass eine erhebliche Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts des Systems der sozialen Sicherheit einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann, der eine Beschränkung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen kann. Der Gerichtshof hat ebenfalls in diesen Urteilen erkannt, dass das Ziel, eine ausgewogene, allen zugängliche und qualitativ hochwertige ärztliche und klinische Versorgung aufrechtzuerhalten, zu den Ausnahmen nach Artikel 56 EG-Vertrag (nach Abänderung nunmehr Artikel 46 EG-Vertrag) zählen kann, soweit es zur Erzielung eines hohen Gesundheitsschutzes beiträgt.

[...]

In seinem Urteil Smits und Peerbooms vom 12. Juli 2001 (Rechtssache C-157/99) hat der Gerichtshof, als er über die Zulässigkeit eines Systems vertraglicher Vereinbarungen zwischen Versicherungseinrichtungen und Krankenhäusern befand, eingeräumt, dass ‘ allgemein bekannt [ist], dass die Zahl der Krankenanstalten, ihre geographische Verteilung, ihr Ausbau und die Einrichtungen, über die sie verfügen, oder auch die Art der medizinischen Leistungen, die sie anbieten können, planbar sein müssen ’ (Randnr. 76). Nach Auffassung des Gerichtshofes bezweckt eine derartige ‘ Planung ’ ‘ zum einen [...], im betreffenden Staat zu gewährleisten, dass ein ausgewogenes Angebot qualitativ hochwertiger Krankenhausversorgung ständig ausreichend zugänglich ist ’ und soll sie ‘ zum anderen [...] dazu beitragen, die Kosten zu beherrschen und, soweit wie möglich, jede Verschwendung finanzieller, technischer und menschlicher Ressourcen zu verhindern. Eine solche Verschwendung wäre umso schädlicher, als der Sektor der Krankenhausversorgung bekanntlich erhebliche Kosten verursacht und wachsenden Bedürfnissen entsprechen muss, während die finanziellen Mittel, die für die Gesundheitspflege bereitgestellt werden können, unabhängig von deren Art und Weise der Finanzierung nicht unbegrenzt sind ’ » (ebenda).

B.10.4. Daraus ist zu schlussfolgern, dass der Dekretgeber dadurch, dass er ein System der Bettenprogrammierung in den Altenheimen sowie den Alten- und Pflegeheimen eingeführt hat, das den Beteiligten des Sektors der Altenheime im französischen Sprachgebiet Rechnung trägt, insbesondere der Bedeutung des kommerziellen Privatsektors, der 56 Prozent der Gesamtzahl der zugelassenen Betten darstellt, eine Maßnahme angenommen hat, die im Verhältnis zu den Zielen im Rahmen der Politik der Pflegeleistung und der Seniorenpolitik steht und die in einer Rationalisierung des Angebots verfügbarer Betten besteht, um der älteren Bevölkerung eine tatsächliche Auswahl hinsichtlich der Beschaffenheit und des Standortes der Pflegeleistungen zu bieten.

Die Einschränkungen, die somit an der Niederlassungsfreiheit und am freien Dienstleistungsverkehr vorgenommen werden, beruhen also auf einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses.

B.10.5. Der Hof muss auch prüfen, ob die fragliche Maßnahme nicht auf unverhältnismäßige Weise die Handels- und Gewerbefreiheit der Betreiber von Altenheimen und der Betreiber von Alten- und Pflegeheimen missachtet.

Die Handels- und Gewerbefreiheit kann nicht als eine absolute Freiheit verstanden werden. Sie verhindert nicht, dass ein Dekret die Wirtschaftstätigkeit von Personen und Unternehmen regelt. Der Dekretgeber würde nur dann die Handels- und Gewerbefreiheit verletzen, wenn er sie einschränken würde, ohne dass hierzu eine Notwendigkeit bestünde, oder wenn diese Einschränkung offensichtlich unverhältnismäßig gegenüber der Zielsetzung wäre.

B.10.6. Der Dekretgeber kann rechtmäßig darauf achten, die Zahl der in Altenheimen verfügbaren Betten gerecht zu verteilen. Der Umstand, dass im vorliegenden Fall eine Begrenzung der Anzahl verfügbarer Betten im kommerziellen Privatsektor vorgesehen ist, ist gerechtfertigt durch die Zielsetzung des Dekretgebers.

Es entbehrt nämlich nicht einer Rechtfertigung, eine Politik anzuwenden, die insbesondere auf die Kostenbeherrschung ausgerichtet ist und die hierzu eine übertriebene Entwicklung von Altenheimen mit Gewinnerzielungsabsicht entmutigt, die, obwohl sie seit 1997 über die Zielsetzung der Wallonischen Region in Kenntnis sind, dennoch eine Wachstumspolitik verfolgt haben.

B.11.1. Das durch das angefochtene Dekret eingeführte Zulassungssystem ist durch den zwingenden Grund gerechtfertigt, sich der Einhaltung der Sicherheits-, Gesundheits- und Betreuungsnormen zu versichern, bevor die Einrichtungen für Senioren ihre Tätigkeiten aufnehmen. Insbesondere bezüglich der Bedingungen, die den durch die klagende Partei vertretenen Einrichtungen auferlegt werden, heißt es in der Begründung:

« Die meisten der Bedingungen, die den Einrichtungen für Senioren auferlegt werden, sind gerechtfertigt durch die Absicht, diese Personen, die sich bisweilen in einer schwachen Position befinden, sowie ihre Familien vor Dienstleistungen zu schützen, die ohne Rücksicht auf die

Normen in Bezug auf Sicherheit, Gesundheit und Hygiene erbracht werden könnten. Die Benutzer dieser Dienstleistungen müssen ebenfalls die Gewissheit haben, dass das Personal dieser Einrichtungen ausreichend qualifiziert ist » (ebenda, S. 8).

Der Dekretgeber hat somit eine Maßnahme ergriffen, die auf einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses entsprechend den vorstehend in Erinnerung gerufenen Zielen des Dekrets beruht.

B.11.2. Die Bedingungen für den Erhalt dieser Zulassung, die sich auf Altenheime sowie Alten- und Pflegeheime beziehen, sind ebenfalls nicht unverhältnismäßig gegenüber diesen Zielen. Der Gesetzgeber konnte nämlich, ohne die durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisteten Grundsätze in Verbindung mit den Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union zu verletzen, Bedingungen für ein Mindestmaß an Öffentlichkeit der gebotenen Dienstleistungen, für die Sicherheits- und Hygienenormen, die Qualifikation des Personals und das Vorhandensein einer Hausordnung, mit der die Einhaltung der Grundrechte der Bewohner gewährleistet wird, vorsehen.

B.12.1. Die klagende Partei beantragt die Nichtigkeitserklärung von Artikel 12 § 2 des Dekrets, der es der Regierung erlaube, den juristischen Personen des öffentlichen Rechts und nur den juristischen Personen des privaten Rechts ohne Gewinnerzielungsabsicht Zuschüsse zu gewähren, und somit gegenüber den kommerziellen Privateinrichtungen diskriminierend sei und außerdem eine durch die Artikel 107 und 108 des AEUV verbotene staatliche Beihilfe darstelle.

B.12.2. Zunächst findet die angefochtene Bestimmung nur Anwendung auf die Tages-, Abend- und Nachtbetreuungscentren, unter Ausschluss - insbesondere - der Altenheime sowie der Alten- und Pflegeheime.

Der « tägliche Pauschalzuschuss pro aufgenommene Person », der gemäß dieser Bestimmung durch die Regierung den « durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder eine juristische Person des privaten Rechts ohne Gewinnerzielungsabsicht geführten Zentren » gewährt werden kann, beruht auf der Erwägung, dass die betreffenden Zentren, die keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen, den Zugang von weniger begüterten Personen zu Tages-, Abend- und Nachtbetreuungscentren gewährleisten.

Der bemängelte Behandlungsunterschied ist vernünftig gerechtfertigt angesichts der Zielsetzung, allen Personen den Zugang zu erschwinglichen Strukturen zu ermöglichen. Da der Zuschuss nur für die tatsächliche Aufnahme einer älteren Person gewährt werden kann, ist der Behandlungsunterschied nicht unverhältnismäßig gegenüber dieser Zielsetzung.

Im Übrigen gehört der Zuschuss, der durch die Regierung gewährt werden könnte, nicht zum Anwendungsbereich von Artikel 107 des AEUV, da dieser Zuschuss nur juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder juristischen Personen des privaten Rechts ohne Gewinnerzielungsabsicht gewährt werden kann, die aufgrund des Umstandes, dass sie eine ausschließlich soziale Funktion erfüllen, Tätigkeiten ausüben, die nicht dem Wettbewerb unterliegen und die folglich keine Auswirkungen auf den Austausch zwischen Mitgliedstaaten haben können.

B.13. Der erste, der dritte, der vierte und der fünfte Klagegrund sind unbegründet.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund

B.14. Die klagende Partei bemängelt ferner, dass das durch die Artikel 6 bis 8 des angefochtenen Dekrets eingeführte Programmierungssystem sich darauf beschränke, allgemeine Ziele festzulegen, wobei der Wallonischen Regierung die gesamte Befugnis im Zusammenhang mit der Durchführung der Programmierung überlassen werde.

B.15. Artikel 23 der Verfassung garantiert das Recht auf ein menschenwürdiges Leben. Sein Absatz 3 Nr. 2 verpflichtet die zuständigen Gesetzgeber, « das Recht auf soziale Sicherheit, auf Gesundheitsschutz und auf sozialen, medizinischen und rechtlichen Beistand » zu gewährleisten und erlaubt es ihnen, die Bedingungen für die Ausübung dieses Rechts festzulegen. Dieser Artikel verbietet es nicht, einer Regierung Ermächtigungen zu erteilen, sofern sie sich auf die Annahme von Maßnahmen beziehen, deren Gegenstand durch den Gesetzgeber festgelegt wurde.

Im vorliegenden Fall beschränkt sich das angefochtene Dekret nicht darauf, den Gegenstand der Ermächtigung anzugeben, sondern legt, was nicht durch Artikel 23 der Verfassung verlangt wird, die wesentlichen Aspekte der durch die klagende Partei angefochtenen Programmierung

fest, und insbesondere die Verteilung der zugeteilten Betten oder Plätze auf die drei vorgesehenen Sektoren von Einrichtungen (Artikel 6 § 2 Nr. 4, § 3 Nr. 3 und § 4 Nr. 3). Das Gleiche gilt für die Anzahl verfügbarer Betten oder Plätze, die durch die drei Dekrete vom 12. Juli 2007 zur Annahme der Vereinbarungsprotokolle Nrn. 1, 2 und 3 und ihrer Zusätze « zwischen der Föderalregierung und den unter den Artikeln 128, 130, 135 und 138 der Verfassung erwähnten Behörden bezüglich der gegenüber Betagten zu führenden Gesundheitspolitik » festgelegt wird.

B.16. Der zweite Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den sechsten Klagegrund

B.17. Die klagende Partei bemängelt, dass Artikel 10 § 1 Absatz 2 Nrn. 7 und 10 des angefochtenen Dekrets es der Regierung ermögliche, einerseits Maßnahmen in Bezug auf das « Lebensprojekt » der Altenheime sowie der Alten- und Pflegeheime zu ergreifen und andererseits Bedingungen bezüglich der Modalitäten der Zusammenarbeit mit dem einen oder anderen Zentrum zur Koordinierung der häuslichen Hilfe und Pflege aufzuerlegen. Die klagende Partei ist der Auffassung, dass diese Bestimmung diskriminierend sei und im Widerspruch zum Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit in Verbindung mit den Artikeln 49 und 56 des AEUV sowie mit dessen Artikeln 107 bis 109 stehe.

B.18.1. Im Hinblick auf « die Wahrung der Würde und der Lebensqualität der Bewohner werden Mindestbedingungen bezüglich des Bestehens und des Inhalts des Lebensprojekts der Einrichtung auferlegt » (ebenda, S. 9). Der Dekretgeber konnte den Standpunkt vertreten, dass das Ziel, die Würde und die Lebensqualität der in den Altenheimen und den Alten- und Pflegeheimen aufgenommenen Senioren zu wahren, einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt, und konnte folglich die Verantwortlichen dieser Einrichtungen verpflichten, ein Lebensprojekt auszuarbeiten, bevor die durch Artikel 9 des angefochtenen Dekrets verlangte Betriebszulassung erteilt wird. In der Begründung wird jedoch präzisiert, dass diese « Bedingungen, die ebenfalls ein Leitfaden der guten Praxis für das Personal der Einrichtung sind, keine allzu steuernde Beschaffenheit annehmen können, da es sonst den Altenheimen sowie den Alten- und Pflegeheimen unmöglich gemacht wird, ein originelles, ihrer

spezifischen Situation angepasstes Lebensprojekt zu entwickeln » (ebenda). Schließlich stellt die Zielsetzung des Lebensprojektes einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses im Hinblick auf Artikel 23 der Verfassung dar, der dem Dekretgeber vorschreibt, das Recht eines jeden auf ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten.

B.18.2. Die bezüglich der Zusammenarbeit mit den Zentren zur Koordinierung der häuslichen Hilfe und Pflege auferlegte Bedingung ergab sich aus der Absicht der Wallonischen Region, den Senioren eine möglichst angemessene Begleitung und Hilfe zu sichern und gleichzeitig zu versuchen, sie soweit wie möglich zu Hause zu halten.

« Ziel dieser Bedingung ist es also, die Integration der verschiedenen Senioreneinrichtungen in das durch die Wallonische Region aufgebaute Hilfs- und Pflegenetzwerk zu gewährleisten, um die Kontinuität der Hilfe und Pflege für die älteren Personen zu sichern » (ebenda, S. 10).

Der Dekretgeber konnte vernünftigerweise den Standpunkt vertreten, dass diese Bedingung einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt und nicht unverhältnismäßig gegenüber der Zielsetzung ist angesichts dessen, dass die Wahl der Partner, mit denen die Koordinierung vorgeschrieben wird, dem Ermessen einer jeden Einrichtung überlassen wird.

B.19. Der sechste Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den siebten Klagegrund

B.20. Die klagende Partei bemängelt schließlich, dass Artikel 9 § 1 Absätze 5 und 6 des angefochtenen Dekrets eine einheitliche Betriebszulassung für alle mit der Erteilung von Pflegeleistungen oder mit der Unterbringungen von Senioren beauftragten Einrichtungen vorsehe, was ihrer Auffassung nach große Strukturen begünstige und somit im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den Artikeln 49 und 56 des AEUV, stehe.

B.21. Der Dekretgeber konnte, ohne gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung zu verstoßen, vernünftigerweise eine einheitliche administrative Behandlung des von einem Betreiber einer Senioreneinrichtung eingereichten Antrags auf Erteilung einer Betriebszulassung

vorsehen, um den Verwaltungsablauf zu vereinfachen, ohne dass es notwendig wäre, nach der Art der durch diese Strukturen erbrachten Dienstleistungen zu unterscheiden.

B.22. Der siebte Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 9. Dezember 2010.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior