

Geschäftsverzeichnisnr. 7227
Entscheid Nr. 174/2019 vom 13. November 2019

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigkeitklärung von Artikel 6 des Gesetzes vom 22. April 2019 « zur Abänderung des am 10. Mai 2015 koordinierten Gesetzes über die Ausübung der Gesundheitspflegeberufe », erhoben von Audrey Fidelia Mbi Eyere Abebi und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 2. Juli 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 4. Juli 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage Nichtigerklärung von Artikel 6 des Gesetzes vom 22. April 2019 « zur Abänderung des am 10. Mai 2015 koordinierten Gesetzes über die Ausübung der Gesundheitspflegeberufe » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 14. Mai 2019): Audrey Fidelia Mbi Eyere Abebi, Christian Birbarah, Marlie Abou Jaoude, Adil Ouboukhlik, Brouna Abou Jaoude und die « Université libre de Bruxelles », unterstützt und vertreten durch RA M. Uyttendaele und RÄin A. Feyt, in Brüssel zugelassen.

Mit derselben Klageschrift beantragten die klagenden Parteien ebenfalls die einstweilige Aufhebung derselben Gesetzesbestimmung. Durch Entscheid Nr. 117/2019 vom 13. August 2019, veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 16. August 2019, hat der Gerichtshof Artikel 146 § 2 Nr. 4 Buchstabe c) des am 10. Mai 2015 koordinierten Gesetzes « über die Ausübung der Gesundheitspflegeberufe », ersetzt durch Artikel 6 des vorerwähnten Gesetzes vom 22. April 2019, teilweise einstweilig aufgehoben.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA P. Slegers und RÄin S. Ben Massaoud, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht, und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 17. Oktober 2019 hat der Gerichtshof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 6. November 2019 anberaumt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 6. November 2019

- erschienen
- . RÄin A. Feyt, für die klagenden Parteien,
- . RA P. Slegers, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter T. Giet und R. Leysen Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die angefochtene Bestimmung und deren Kontext

B.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigkeitserklärung von Artikel 6 des Gesetzes vom 22. April 2019 « zur Abänderung des am 10. Mai 2015 koordinierten Gesetzes über die Ausübung der Gesundheitspflegeberufe » (nachstehend: Gesetz vom 22. April 2019).

B.2.1. Der angefochtene Artikel 6 stellt die einzige Bestimmung von Kapitel 4 mit der Überschrift « Zugang zu einer klinischen Ausbildung in Belgien für Ärzte aus einem Land, das nicht Mitglied der EU ist » des Gesetzes vom 22. April 2019 dar.

Die angefochtene Bestimmung ersetzt Artikel 146 des am 10. Mai 2015 koordinierten Gesetzes « über die Ausübung der Gesundheitspflegeberufe » (nachstehend: koordiniertes Gesetz vom 10. Mai 2015) wie folgt:

« § 1er. Le Roi est autorisé, sur avis motivé du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes, à accorder des dispenses spéciales pour l'exercice de certains actes de l'art de guérir afin que des médecins provenant de pays tiers non-membres de l'Union européenne puissent suivre, en Belgique, une formation clinique limitée.

Ces dispenses ne peuvent s'appliquer qu'à ce qui y est expressément désigné et les bénéficiaires de ces dispenses ne peuvent, en aucun cas, exercer sous leur propre responsabilité la profession pour laquelle une activité limitée leur a été autorisée. Les bénéficiaires de ces dispenses ne participent, en aucun cas, à la permanence médicale visée aux articles 28 et 29.

Ces activités ne peuvent pas non plus être prises en considération pour l'agrément visé à l'article 88 ou pour l'exécution des prestations donnant lieu à une intervention visée à la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994.

§ 2. Ces dispenses spéciales ne peuvent être accordées que si les conditions suivantes sont réunies :

1° le bénéficiaire est titulaire d'un diplôme de médecin émis par un pays tiers non-membre de l'Union européenne;

2° sauf si la formation n'existe pas dans son pays d'origine, il est en formation pour devenir médecin généraliste ou médecin spécialiste dans un pays tiers non-membre de l'Union européenne, ou il est reconnu comme médecin généraliste ou spécialiste dans un pays tiers

non-membre de l'Union européenne, et il souhaite acquérir une technique ou une expertise particulière dans son domaine;

3° la formation autorisée par cette dispense se déroule dans ou sous la coordination et la supervision d'un hôpital universitaire ou d'un service universitaire désigné par le Roi, sous la direction et la supervision d'un maître de stage agréé par le ministre de la Santé publique compétent. Le maître de stage visé est lié en tant que collaborateur académique autonome à une faculté de médecine proposant un programme d'étude complet.

4° entre l'université d'un pays tiers non-membre de l'Union européenne et l'université belge où se déroule la formation, il est conclu une convention, de laquelle il ressort :

- a) que l'université du pays tiers recommande le bénéficiaire;
- b) que les coûts directs et indirects de la formation sont pris en charge par l'université du pays tiers ou par une bourse octroyée par une institution belge, une institution intergouvernementale ou une organisation non gouvernementale (ONG);
- c) que le bénéficiaire est le seul candidat formé sur base de cet article auprès du maître de stage dans ce service de stage;
- d) ce que sont les objectifs et les finalités du stage;
- e) la nécessité de cette formation;
- f) que l'université du pays tiers non-membre de l'Union européenne, garantit que la personne concernée peut, après expiration de la formation, rentrer dans le pays d'origine, et soit maintient la poursuite de la formation, soit peut occuper une place comme médecin.

Les dispenses spéciales sont accordés sous condition résolutoire que le bénéficiaire adresse un titre de séjour conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, avant le début de la formation à la Direction générale Soins de santé du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, à l'attention du Directeur général.

§ 3. La demande de bénéfice des dispenses spéciales visées au paragraphe 1er doit être introduite au moins trois mois avant le début de la formation, au moyen du formulaire de demande établi par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, et doit être accompagnée des documents probants mentionnés dans ce formulaire.

La demande est accompagnée de l'autorisation d'exercice du pays dans lequel il exerce habituellement sa profession, des données relatives à la couverture d'assurance ou autres moyens de protection personnelle ou collective concernant la responsabilité professionnelle ainsi que d'un certificat de bonne conduite professionnelle.

La demande de dispenses spéciales doit être adressée par courrier recommandé à la Direction générale Soins de santé du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, à l'attention du Directeur général.

§ 4. La dispense permet au bénéficiaire d'effectuer au maximum 12 mois de formation en Belgique. Les 12 mois de formation visés peuvent être subdivisés en périodes séparées.

À titre exceptionnel, une prolongation de maximum douze mois est possible après une évaluation favorable du maître de stage qui l'a supervisé durant la première année de formation pour autant que ceci est nécessaire pour compléter la formation.

La demande de prolongation motivée est introduite, par courrier recommandé et auprès de la Direction générale Soins de santé du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, à l'attention du Directeur général et cela, au moins trois mois avant la prolongation demandée.

§ 5. Avant de soumettre le dossier au Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes, la Direction Générale Soins de Santé du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, vérifie en vue de la recevabilité si les dispositions du présent article ont été entièrement observées.

Si tel n'est pas le cas, l'intéressé en est informé. L'intéressé a quinze jours ouvrables, à partir de cette prise de connaissance, pour compléter le dossier.

Dans le cas où le délai de quinze jours ouvrables est dépassé, le dossier est irrecevable et son traitement administratif est clôturé.

§ 6. Le responsable du service de stage où se tient la formation, signale à la commission médicale compétente et au conseil provincial de l'Ordre des médecins compétent la présence du bénéficiaire, la durée de la formation et l'ampleur de la pratique de l'art de guérir telle que visée à l'alinéa 1er.

À l'issue de la formation, le responsable du service de stage remet un rapport au Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes ».

B.2.2. Artikel 146 des koordiniertes Gesetzes vom 10. Mai 2015 lautete vor seiner Ersetzung durch die angefochtene Bestimmung:

« Der König ist ermächtigt, nach Stellungnahme der ' Académie royale de Médecine de Belgique ' oder der ' Koninklijke Academie voor Geneeskunde van België ' Personen besondere Freistellungen im Hinblick auf die Verrichtung bestimmter Handlungen der Heilkunst zu gewähren, damit sie im Rahmen der medizinischen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit mit Ländern, die keine Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, eine beschränkte klinische Ausbildung in Belgien erhalten können.

Diese Freistellungen gelten nur für das, was ausdrücklich darin erwähnt steht, und die Berechtigten dürfen den Beruf, in dem ihnen eine beschränkte Tätigkeit zugestanden worden ist, auf keinen Fall auf eigene Verantwortung ausüben.

Diese Tätigkeiten dürfen ebenfalls weder für die in Artikel 88 erwähnte Zulassung noch für die Erbringung von Leistungen berücksichtigt werden, die zu einer im Gesetz vom 14. Juli 1994 über die Krankenversicherung erwähnten Beteiligung Anlass geben können.

Die in Absatz 1 erwähnten besonderen Freistellungen, die die klinische Ausbildung eines Arztes betreffen, können nur gewährt werden, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

1. Der Begünstigte ist Inhaber eines Arztdiploms, das ausgestellt wurde von einem Drittland, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist.

2. Er hat in einem Drittland, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist, eine Ausbildung als Facharzt begonnen und zumindest das erste Jahr dieser Ausbildung bestanden, oder er ist in einem Drittland, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist, als Hausarzt oder als Facharzt zugelassen worden und möchte in seinem Bereich eine besondere Technik erlernen oder eine besondere Fachkenntnis erlangen.

3. Er wird einer belgischen Universität empfohlen von einer Universität eines Drittlandes, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist.

Die durch diese Freistellung erlaubte Ausbildung muss in einer vom Minister, zu dessen Zuständigkeitsbereich die Volksgesundheit gehört, zugelassenen universitären Praktikumsrichtung stattfinden. Die Freistellung ermöglicht es dem Begünstigten, maximal zwei Ausbildungsjahre in Belgien zu absolvieren; das zweite Jahr kann erst nach der befürwortenden Stellungnahme des Praktikumsleiters, der den Begünstigten während des ersten Ausbildungsjahres betreut hat, begonnen werden.

Ausnahmsweise kann aufgrund besonderer wissenschaftlicher Verdienste oder aus humanitären Gründen nach einstimmiger Stellungnahme der zuständigen Kommission der Akademie ein drittes Ausbildungsjahr gewährt werden.

Ein Antrag auf Gewährung der in Absatz 1 erwähnten besonderen Freistellungen muss mindestens drei Monate vor Beginn der Ausbildung anhand des vom Minister, zu dessen Zuständigkeitsbereich die Volksgesundheit gehört, festgelegten Formulars eingereicht werden und dem Antrag müssen die in diesem Formular erwähnten Belege beigelegt sein ».

B.2.3. Die angefochtene Bestimmung ist am 24. Mai 2019 in Kraft getreten.

B.3.1. Artikel 146 des koordiniertes Gesetzes vom 10. Mai 2015 findet seinen Ursprung in Artikel 49^{ter} des königlichen Erlasses Nr. 78 vom 10. November 1967 « über die Ausübung der Gesundheitspflegeberufe », eingefügt durch Artikel 206 des Gesetzes vom 22. Februar 1998 « zur Festlegung sozialer Bestimmungen », ergänzt durch Artikel 124 des Gesetzes vom 27. Dezember 2005 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen » und anschließend abgeändert durch Artikel 30 des Gesetzes vom 13. Dezember 2006 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Gesundheit ».

B.3.2. Artikel 146 des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015 ermächtigt sowohl in seiner früheren Fassung als auch in der Fassung nach seiner Ersetzung durch Artikel 6 des

Gesetzes vom 22. April 2019 den König, besondere Freistellungen im Hinblick auf die Verrichtung bestimmter Handlungen der Heilkunst zu gewähren, damit Ärzte aus Ländern, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, eine beschränkte klinische Ausbildung in Belgien erhalten können. Diese Freistellung gilt nur für das, was ausdrücklich darin erwähnt steht, und wird grundsätzlich nur für einen begrenzten Zeitraum gewährt.

Die Berechtigten der besonderen Freistellung dürfen den Beruf, in dem ihnen eine beschränkte Tätigkeit zugestanden worden ist, auf keinen Fall auf eigene Verantwortung ausüben und ihre Tätigkeiten dürfen weder für eine Zulassung als Facharzt noch für die Erbringung von Leistungen berücksichtigt werden, die zu einer in dem am 14. Juli 1994 koordinierten Gesetz « über die Gesundheitspflege- und Entschädigungspflichtversicherung » erwähnten Beteiligung Anlass geben können.

B.4.1. In der Begründung zu dem Gesetzesvorschlag, der zu dem Gesetz vom 22. April 2019 geworden ist, heißt es, dass die Abänderung von Artikel 146 des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015 « das Ziel hat, die Bedingungen für die Ärzte zu präzisieren und zu beschränken, die eine Ausbildung als Facharzt oder Hausarzt in einem Drittland begonnen haben, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist, oder die in einem Drittland, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist, als Hausarzt oder als Facharzt zugelassen sind und die in ihrem Bereich im Rahmen einer Ausbildung in einem Universitätskrankenhaus oder in einer vom König benannten belgischen universitären Praktikumseinrichtung eine besondere Technik erlernen oder eine besondere Fachkenntnis erlangen möchten » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3526/001, S. 13).

B.4.2. In der vor seiner Ersetzung durch die angefochtene Bestimmung anwendbaren Fassung schrieb Artikel 146 des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015 nicht den Abschluss einer Vereinbarung zwischen der Universität eines Drittlandes, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist, und der belgischen Universität vor, an der die Ausbildung stattfindet, aus der insbesondere hervorgeht, dass der Begünstigte der einzige Anwärter ist, der auf der Grundlage dieses Artikels bei dem Praktikumsleiter in dieser Praktikumseinrichtung ausgebildet wird (neuer Artikel 146 § 2 Nr. 4 Buchstabe *c*) des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015).

In Bezug auf dieses Erfordernis heißt es in dem Kommentar zu dem angefochtenen Artikel:

« Un nouvel élément ici est qu'entre l'université qui envoie le bénéficiaire et l'université belge où se tient la formation ou qui coordonne la formation, une convention doit être conclue précisant que l'université du pays tiers recommande le bénéficiaire et motive la nécessité de la formation; que l'université du pays tiers ou une autre source de financement externe prend en charge les coûts directs et indirects de la formation; que le bénéficiaire est le seul qui, conformément à cet article, occupe une place de stage parmi les places de stages attribuées au service concerné.

Cette dernière condition a pour objectif, en premier lieu, de prévoir que des étudiants belges puissent suivre un stage en Belgique. En d'autres mots, le service de stage et le maître de stage doivent trouver un compromis quant à l'attribution du quota accordé au service de stage. Cette disposition est inspirée par le souci de garantir effectivement la qualité, l'exposition professionnelle et l'activité médicale du stage professionnel, que celui-ci soit effectué ou non dans le cadre de la dérogation visée » (ebenda, SS. 22-23).

B.4.3. Die Autoren des Gesetzesvorschlags, aus dem das Gesetz vom 22. April 2019 entstanden ist, präzisieren ebenfalls:

« En ce qui concerne la formation et les stages des médecins issus de pays non membres de l'Union européenne, l'objectif de la proposition est d'offrir des garanties de qualité à ces étudiants en ce qui concerne leurs conditions de travail. Il ne s'agit pas de leur fermer la porte d'accès aux stages. Des conventions devront être conclues avec les universités étrangères où sont inscrits ces étudiants. La durée du stage est fixée à un an et peut être reconduite d'une année supplémentaire » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3526/003, SS. 7-8).

Es wurde ebenfalls geantwortet: « Es ist wichtig, dass ein Arzt aus einem Land außerhalb der Europäischen Union sein medizinisches Fachwissen in Belgien zur Verfügung stellen kann. Es geht um einen konstruktiven Ansatz im Rahmen der Diskussion, die seit einiger Zeit über die Kontingentierung geführt wird » (ebenda, S. 8).

In Bezug auf das Interesse der klagenden Parteien

B.5. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

B.6. Die ersten fünf klagenden Parteien sind Inhaber eines Arztdiploms, das ausgestellt wurde von einem Drittland, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist. Sie wurden von der ULB/Fosfom ausgewählt, um im akademischen Jahr 2019-2020 an einer beschränkten klinischen Ausbildung in einer Praktikumseinrichtung des ULB-Netzes teilzunehmen und sie können für diesen Zweck ein Stipendium erhalten. Sie haben ihren Antrag auf besondere Freistellung gemäß Artikel 146 des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015 in der Fassung vor dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung eingereicht und ihre Akte wurde vom FÖD Volksgesundheit vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 22. April 2019 für vollständig und zulässig erklärt.

B.7.1. Die ersten drei klagenden Parteien beabsichtigen, 2019-2020 ein Praktikum in derselben Gynäkologieabteilung des ULB-Netzes zu machen. Die vierte und die fünfte klagende Partei sowie ein anderer Anwärter aus einem Drittland, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist, beabsichtigen, 2019-2020 ein Praktikum in derselben Anästhesieabteilung desselben Netzes zu machen. Zu diesem Zweck haben sie jeweils das Einverständnis des Praktikumsleiters in der betreffenden Praktikumseinrichtung eingeholt.

B.7.2. Ohne eine Übergangsregelung für das akademische Jahr 2019-2020 kann die angefochtene Bestimmung sich direkt und nachteilig auf die Situation dieser klagenden Parteien auswirken, denn die betreffenden Praktikumseinrichtungen können nun nur noch einen einzigen Anwärter aus einem Drittland, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist, aufnehmen.

B.8. Die sechste klagende Partei ist die « Université libre de Bruxelles » (nachstehend: ULB). Sie weist ihr Interesse an der Klageerhebung mit dem Umstand nach, dass die angefochtene Bestimmung ihre allgemeinen Ausbildungs- und Bildungsziele sowie ihre besonderen Ziele im Rahmen der Aktivitäten des Fosfom (« Fonds de Soutien à la Formation Médicale »), der die Auswahl und Gewährung von Stipendien für Ärzte aus Drittländern, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, organisiert, damit sie eine beschränkte klinische Ausbildung in einem Krankenhaus des ULB-Netzes erhalten können, beeinträchtigen würde.

Diese klagende Partei weist somit ihr Interesse an der Klage nach.

In Bezug auf den Umfang der Klage auf Nichtigerklärung

B.9.1. Der Gerichtshof muss den Umfang der Nichtigkeitsklage anhand des Inhalts der Klageschrift und insbesondere auf der Grundlage der Darlegung der Klagegründe bestimmen. Der Gerichtshof begrenzt seine Prüfung auf jene Bestimmungen, gegen die Klagegründe gerichtet sind.

B.9.2. Aus der Darlegung der Klagegründe geht hervor, dass die Beschwerdegründe der klagenden Parteien lediglich Artikel 146 § 2 Nr. 4 Buchstabe *c*) des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015 in der durch den angefochtenen Artikel 6 des Gesetzes vom 22. April 2019 ersetzten Fassung betrifft, insofern in dieser Bestimmung das Erfordernis festgelegt ist, dass der Begünstigte « der einzige Anwärter, der auf der Grundlage dieses Artikels bei dem Praktikumsleiter in dieser Praktikumseinrichtung ausgebildet wird, » sein muss.

B.9.3. Der Gerichtshof beschränkt seine Prüfung folglich in diesem Maße.

Zur Hauptsache

B.10. Die klagenden Parteien führen zwei Klagegründe zur Untermauerung ihrer Nichtigkeitsklage an. Da der zweite Klagegrund auf die vollständige Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmung abzielt, während mit dem ersten Klagegrund nur das Fehlen einer Übergangsregelung bemängelt wird, prüft der Gerichtshof zunächst den zweiten Klagegrund.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund

B.11. Der zweite Klagegrund ist aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung abgeleitet.

Die klagenden Parteien sind der Auffassung, dass die angefochtene Bestimmung, indem sie einem Anwärter aus einem Drittland, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist, nur einen einzigen Praktikumsplatz je Praktikumseinrichtung vorbehält, ohne objektive und vernünftige Rechtfertigung Situationen gleich behandelt, die nicht vergleichbar seien, da in ihr

weder die zugelassene Aufnahmekapazität noch die Beurteilungsfreiheit des Praktikumsleiters, der entsprechend seiner Zulassung mehrere Anwärter ausbilden möchte, berücksichtigt würden.

Zur Untermauerung ihrer Beschwerdegründe verweisen die klagenden Parteien insbesondere auf den ministeriellen Erlass vom 23. April 2014 « zur Festlegung der allgemeinen Kriterien für die Zulassung von Fachärzten, Praktikumsleitern und Praktikumseinrichtungen » (nachstehend: ministerieller Erlass vom 23. April 2014), der die Zahl der Anwärter festlegt, die je Praktikumsleiter und Praktikumseinrichtung aufgenommen werden dürfen. Nach Auffassung der klagenden Parteien ist die absolute Grenze von einem Anwärter für ein Praktikum aus einem Drittland, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist, ungerechtfertigt und unverhältnismäßig, da sie den Umstand nicht berücksichtige, dass einige zugelassene Praktikumsleiter über dreißig angehende Fachärzte je Praktikumsjahr ausbilden könnten.

B.12.1. Artikel 29 des ministeriellen Erlasses vom 23. April 2014 bestimmt :

« Un maître de stage n'assure la formation que d'un nombre limité de candidats spécialistes en fonction du nombre de lits, de l'activité justifiée, du nombre d'admissions, en ce compris les admissions en hospitalisation de jour, du nombre de consultations dans le service de stage et du nombre de médecins spécialistes agréés dans le service de stage.

L'arrêté d'agrément du maître de stage précise le nombre maximum de candidats spécialistes par année de stage ».

Kapitel 2 des ministeriellen Erlasses vom 23. April 2014 legt die allgemeinen Kriterien für die Zulassung von Fachärzten fest und regelt die Ausbildung und das Praktikum, das sie absolvieren müssen. Artikel 2 des vorerwähnten ministeriellen Erlasses sieht vor, dass der angehende Facharzt vor Beginn seiner Ausbildung gemäß den Bestimmungen des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015 zur Ausübung der Medizin in Belgien zugelassen wird.

Kapitel 3 dieses Erlasses regelt die allgemeinen Kriterien für die Zulassung von Praktikumsleitern. Diese Regeln beziehen sich ausschließlich auf die Fachkenntnis der Praktikumsleiter, was die Ausbildung der in dem vorerwähnten ministeriellen Erlass erwähnten Fachärzte betrifft.

B.12.2. Der angefochtene Artikel 146 des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015 in der durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. April 2019 ersetzten Fassung hat überhaupt nichts mit dem Gegenstand des vorerwähnten ministeriellen Erlasses zu tun. Diese Bestimmung ermächtigt den König, nach Stellungnahme des Hohen Rats der Fachärzte und der Hausärzte besondere Freistellungen im Hinblick auf die Verrichtung bestimmter Handlungen der Heilkunst zu gewähren, damit Ärzte aus Drittländern, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, eine beschränkte klinische Ausbildung in Belgien mit dem Ziel erhalten können, in ihrem Bereich eine besondere Technik zu erlernen oder eine besondere Fachkenntnis zu erlangen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3526/001, S. 13). Diese Freistellung gilt nur für das, was ausdrücklich darin erwähnt steht, und wird grundsätzlich nur für höchstens zwölf Monate gewährt.

Wie in B.3.2. erwähnt, dürfen die Berechtigten der besonderen Freistellung den Beruf, in dem ihnen eine beschränkte Tätigkeit zugestanden worden ist, auf keinen Fall auf eigene Verantwortung ausüben und ihre Tätigkeiten dürfen weder für eine Zulassung als Facharzt noch für die Erbringung von Leistungen berücksichtigt werden, die zu einer in dem am 14. Juli 1994 koordinierten Gesetz über die Krankenversicherung erwähnten Beteiligung Anlass geben können.

Nach Artikel 146 § 2 Nr. 3 des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015 findet die beschränkte klinische Ausbildung, die durch diese besondere Freistellung gestattet wird, in einem Universitätskrankenhaus oder einem universitären Krankenhausdienst unter der Leitung und Aufsicht eines Praktikumsleiters statt, der vom Minister der Volksgesundheit zugelassen ist und als selbstständiger akademischer Mitarbeiter an eine medizinische Fakultät mit vollständigem Lehrplan gebunden ist.

B.12.3. In Anbetracht des Vorstehenden können die Begünstigten der besonderen Freistellung im Hinblick auf eine beschränkte klinische Ausbildung im Sinne von Artikel 146 des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015 nicht als « angehenden Fachärzten » im Sinne des ministeriellen Erlasses vom 23. April 2014 gleichgestellt betrachtet werden. Dieser Erlass und insbesondere die Regeln zum Praktikum und zu den Praktikumsleitern sind nicht auf sie anwendbar.

B.12.4. In den in B.4.2 angeführten Vorarbeiten heißt es außerdem, dass die angefochtene Bestimmung das legitime Ziel verfolgt, « die Qualität, die berufliche Entfaltung und die medizinische Tätigkeit des Berufspraktikums zu gewährleisten, unabhängig davon, ob dieses im Rahmen der erwähnten Abweichung absolviert wird oder nicht » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3526/001, S. 23).

Die in der angefochtenen Bestimmung enthaltene Beschränkung verfolgt somit ein anderes Ziel und hat einen anderen Hintergrund als die Regelung im Bereich der Ausbildung und Zulassung von Fachärzten, die im ministeriellen Erlass vom 23. April 2014 enthalten ist.

B.12.5. Da die angefochtene Bestimmung überhaupt nichts mit den Regeln zu tun hat, die im ministeriellen Erlass vom 23. April 2014 enthalten sind, entbehrt es nicht einer vernünftigen Rechtfertigung, die Größe und den Bedarf der Praktikumseinrichtungen nicht zu berücksichtigen, um die Zahl der Begünstigten der für ausländische Praktikanten vorgesehenen Ausnahmeregelung zu bestimmen, im Gegensatz zu dem, was für die in Ausbildung befindlichen angehenden Fachärzte gilt.

B.13.1. Im Gegensatz zu dem, was die klagenden Parteien anführen, bewirkt die angefochtene Bestimmung auch nicht, dass in die Befugnisse eingegriffen wird, die die Praktikumsleiter hätten, Entscheidungen über die Anwärter und die Zahl der Anwärter, die sie im Rahmen des Praktikums für Fachärzte aufnehmen, zu treffen.

Gemäß Artikel 146 des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015 ist es nämlich der König, dem es allein obliegt, im Einzelfall und nach Stellungnahme des Hohen Rats der Fachärzte und der Hausärzte zu entscheiden, welchen Personen eine besondere Freistellung gewährt wird.

B.13.2. Seit dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung konnte weder den interessierten Bewerbern aus einem Drittland, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist, noch den potenziellen Praktikumsleitern die Beschränkung der Zahl der Berechtigten der besonderen Freistellung, die gewährt wird, um die in der angefochtenen Bestimmung erwähnte beschränkte klinische Ausbildung zu erhalten, je Einrichtung und je Praktikumsleiter unbekannt sein.

Sie können daher Schritte bei potenziellen Praktikumsleitern unternehmen und ihre Antragsakte sowie ihren Finanzierungsantrag unter Berücksichtigung dieser Grenze erstellen. Die klagenden Parteien machen außerdem in keiner Weise einen vorhandenen Mangel an potenziellen Praktikumsleitern geltend, der angesichts der angefochtenen Beschränkung ausländische Anwärter daran hindern könnte, ihren Antrag auf besondere Freistellung im Hinblick auf eine beschränkte klinische Ausbildung in Belgien ab dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung einzureichen.

Im Übrigen sind auch die angehenden Fachärzte den Einschränkungen bezüglich der Zahl der verfügbaren Praktikumsplätze unterworfen und nicht alle Anwärter können zu einem Praktikum ihrer Wahl zugelassen werden.

B.14. Der zweite Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den ersten Klagegrund

B.15. Der erste Klagegrund ist aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den allgemeinen Grundsätzen der Rechtssicherheit und des berechtigten Vertrauens abgeleitet.

Die klagenden Parteien machen geltend, dass mit der angefochtenen Bestimmung, weil sie keine Übergangsbestimmung vorsieht, die berechtigten Interessen der Ärzte aus Drittländern, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, die nach einem Auswahlprozess einen Antrag auf besondere Freistellung gemäß Artikel 146 des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015, so wie er vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 22. April 2019 anwendbar war, gestellt haben, um in Belgien eine beschränkte klinische Ausbildung im akademischen Jahr 2019-2020 zu erhalten, und deren Akte vom FÖD Volksgesundheit vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 22. April 2019 für vollständig und zulässig erklärt wurde, auf diskriminierende Weise verletzt würden. Nach Ansicht der klagenden Parteien konnten diese Ärzte nach dem Auswahlverfahren durch die ULB/Fosfom vernünftigerweise damit rechnen, die vorerwähnte Ausbildung im akademischen Jahr 2019-2020 zu erhalten.

Die unmittelbare Anwendung der angefochtenen Bestimmung verletze ebenfalls in schwerwiegender Weise die berechtigten Erwartungen der ULB/Fosfom und ihrer Praktikumsleiter und Praktikumseinrichtungen, die sich verpflichtet hätten, die Anwärter aufzunehmen, sowie diejenigen der Partneruniversitäten, die für die Ausbildung von zahlreichen Anwärtern im akademischen Jahr 2019-2020 keine Lösung finden könnten.

B.16.1. Aus der Prüfung der Schriftstücke, die der Antragschrift beigelegt sind, ergibt sich, dass die ersten fünf klagenden Parteien einen Antrag auf Freistellung nach Artikel 146 des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015 in der vor seiner Ersetzung durch die angefochtene Bestimmung anwendbaren Fassung gestellt haben, um vom 1. Oktober 2019 bis zum 30. September 2020 eine beschränkte klinische Ausbildung in einem Krankenhaus des ULB-Netzes zu absolvieren.

Sie wurden von der ULB/Fosfom nach einem Verfahren in zwei Schritten ausgewählt: zunächst in ihrer Herkunftsuniversität durch einen Ausschuss, der sich aus den Verantwortlichen der medizinischen Fakultät der Herkunftsuniversität und der ULB zusammensetzte, und dann durch den Prüfungsausschuss des Masterstudiengangs mit Spezialisierung der ULB.

Sie erhalten für das akademische Jahr 2019-2020 ein Stipendium, das vom Fosfom vergeben wird und ebenfalls die Einschreibungskosten und das Hin- und Rückflugticket abdeckt.

Der Einreichung eines Antrags auf besondere Freistellung geht daher ein langes Verfahren hinsichtlich der Auswahl und Finanzierung der Arztanwärter aus Drittländern, die nicht Mitglieder der Europäischen Union sind, für ein Praktikum voraus.

B.16.2. Das Gesetz vom 22. April 2019, das am 24. Mai 2019 in Kraft getreten ist, enthält keine Übergangsbestimmung, die sich auf Ärzte aus Drittländern bezieht, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, und die nach einem Auswahlverfahren einen Antrag auf besondere Freistellung gemäß Artikel 146 des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015, so wie er vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 22. April 2019 anwendbar war, gestellt haben, um in Belgien eine beschränkte klinische Ausbildung im akademischen Jahr 2019-2020 zu erhalten,

und deren Akte vom FÖD Volksgesundheit vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes für vollständig und zulässig erklärt wurde.

Das Erfordernis, dass der Berechtigte « der einzige Anwärter, der auf der Grundlage dieses Artikels bei dem Praktikumsleiter in dieser Praktikumeinrichtung ausgebildet wird » sein muss, ist somit auf den Antrag der Anwärter, die in einer ähnlichen Situation wie die ersten fünf klagenden Parteien sind und die diese Ausbildung im akademischen Jahr 2019-2020 absolvieren möchten, unmittelbar anwendbar.

B.17.1. Damit nicht jegliche Gesetzesänderung oder jede vollständig neue Regelung unmöglich gemacht wird, kann nicht angenommen werden, dass eine neue Bestimmung aus dem bloßen Grund gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen würde, dass durch sie die Anwendungsbedingungen der früheren Rechtsvorschriften geändert werden.

Niemand kann Anspruch darauf erheben, dass eine Politik unverändert bleibt, beziehungsweise im vorliegenden Fall, dass die Bedingungen, zu denen Ärzte aus Drittländern, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, zur Ausbildung nach Belgien kommen und in diesem Rahmen medizinische Handlungen vornehmen können, unverändert bleiben.

B.17.2. Es obliegt grundsätzlich dem Gesetzgeber, wenn er beschließt, eine neue Regelung einzuführen, zu beurteilen, ob es notwendig oder sachdienlich ist, diese mit Übergangsmaßnahmen zu versehen. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung wird nur verletzt, wenn die Übergangsregelung oder ihr Fehlen zu einem nicht vernünftig zu rechtfertigenden Behandlungsunterschied führt oder wenn der Grundsatz des berechtigten Vertrauens übermäßig beeinträchtigt wird. Letzteres ist der Fall, wenn die rechtmäßigen Erwartungen einer bestimmten Kategorie von Rechtsunterworfenen missachtet werden, ohne dass ein zwingender Grund des Allgemeininteresses vorliegt, der das Fehlen einer zu ihren Gunsten eingeführten Übergangsregelung rechtfertigen kann.

Der Vertrauensgrundsatz steht in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit, der von den klagenden Parteien ebenfalls geltend gemacht wird und der es dem Gesetzgeber verbietet, ohne objektive und vernünftige Rechtfertigung die Interessen der Rechtsunterworfenen daran, die Rechtsfolgen ihrer Handlungen vorhersehen zu können, zu beeinträchtigen.

B.18.1. Artikel 146 des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015 bestimmt das Verfahren und die Bedingungen, unter denen Ärzten aus Drittländern, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, eine besondere Freistellung gewährt werden kann, damit sie eine beschränkte klinische Ausbildung in Belgien erhalten.

Die Umsetzung dieser Bestimmung beinhaltet zwangsläufig als Voraussetzung für die Einreichung des Antrags vorherige Schritte und ein vorheriges Verfahren, das es diesen Ärzten ermöglicht, in ihrer Antragsakte die Identität des Praktikumsleiters und der zugelassenen Praktikumsseinrichtung, die sie für diese Ausbildung aufnehmen werden, mitzuteilen. Wie in B.16.1 erwähnt, kommt zu diesem vorherigen administrativen Verfahren ein universitätsübergreifendes Auswahlverfahren hinzu, um eine Finanzierung dieser Ausbildung zu erhalten.

Zudem muss der Antrag auf besondere Freistellung mindestens drei Monate vor dem Beginn der Ausbildung eingereicht werden.

B.18.2. Es ist zwar zutreffend, dass diese Bestimmung in ihrer Fassung vor dem Inkrafttreten von Artikel 6 des Gesetzes vom 22. April 2019 weder einen Anspruch noch eine berechtigte Erwartung auf die Gewährung einer solchen besonderen Freistellung begründete, die nach Stellungnahme der « Académie royale de Médecine de Belgique » bzw. der « Koninklijke Academie voor Geneeskunde van België » vom König im Einzelfall gewährt wurde, aber diese Bestimmung führte zu der berechtigten Erwartung, dass den Ärzten, die vor dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung einen vollständigen und zulässigen Antrag auf besondere Freistellung eingereicht hatten, diese besonderen Freistellungen nicht allein aufgrund des Umstands, dass der Begünstigte nicht « der einzige Anwärter, der auf der Grundlage dieses Artikels bei dem Praktikumsleiter in dieser Praktikumsseinrichtung ausgebildet wird » wäre, verweigert werden können.

Die verschiedenen Personen, die im Rahmen dieses Auswahlverfahrens und der Gewährung einer Finanzierung tätig werden und die sich berechtigterweise auf die Fassung von Artikel 146 des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015 in der vor dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung anwendbaren Fassung stützten, konnten die Betroffenen nicht von einer möglichen Ablehnung ihrer besonderen Freistellung aufgrund der Beschränkung auf

einen einzigen Arztanwärter aus Drittländern, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, je Praktikumsleiter und je Praktikumseinrichtung in Kenntnis setzen.

B.18.3. Indem der Gesetzgeber keine Übergangsmaßnahme für Ärzte aus Drittländern, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, die nach einem Auswahlprozess einen Antrag auf besondere Freistellung gemäß Artikel 146 des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015, so wie er vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 22. April 2019 anwendbar war, eingereicht haben, um in Belgien im akademischen Jahr 2019-2020 eine beschränkte klinische Ausbildung zu erhalten, und deren Akte vom Föderalen Öffentlichen Dienst Volksgesundheit, Sicherheit der Nahrungsmittelkette und Umwelt vor dem 24. Mai 2019, dem Datum des Inkrafttretens des vorerwähnten Gesetzes vom 22. April 2019, für vollständig und zulässig erklärt wurde, vorgesehen hat, hat er eine Maßnahme ergriffen, die Folgen hat, die weder für diese Ärzte noch für die beteiligten Partneruniversitäten, Praktikumsseinrichtungen und -leiter vorhersehbar waren.

B.18.4. So hätte die unmittelbare Anwendung der neuen Bedingung, die nunmehr in Artikel 146 § 2 Nr. 4 Buchstabe c) des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015 enthalten ist, zur Folge, dass mindestens drei der fünf klagenden Parteien die beschränkte klinische Ausbildung nicht erhalten könnten, von der sie berechtigterweise erwarten konnten, dass sie ihnen nicht aufgrund dieser Beschränkung auf einen einzigen Arztanwärter aus einem Drittland, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist, je Praktikumsleiter und je Praktikumseinrichtung verweigert wird.

Diese Anwärter, die allein aufgrund der durch die angefochtene Bestimmung eingeführten Beschränkung abgelehnt werden, könnten daher ohne eine andere Lösung im akademischen Jahr 2019-2020 ein Ausbildungsjahr und die entsprechende Finanzierung verlieren. Nichts deutet im Übrigen darauf hin, dass sie mit Sicherheit für ein späteres akademisches Jahr für diese Ausbildung ausgewählt werden und das entsprechende Stipendium erhalten könnten.

B.18.5. Zwar hat die angefochtene Maßnahme, wie aus den in B.4.2 zitierten Vorarbeiten hervorgeht, das Ziel zu gewährleisten, « dass belgische Studenten ein Praktikum in Belgien absolvieren können », und ist auch Teil des « Bemühens, die Qualität, die berufliche Entfaltung und die medizinische Tätigkeit des Berufspraktikums zu gewährleisten » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3526/001, S. 23), aber es kann nicht angenommen werden, dass die

Erreichung dieser Ziele so dringlich ist, dass sie unmittelbar auf die Ärzte angewandt werden müsste, die einen vollständigen und zulässigen Antrag auf besondere Freistellung im Hinblick auf eine beschränkte klinische Ausbildung im akademischen Jahr 2019-2020 vor dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung gestellt haben.

Der angefochtene Artikel 6 des Gesetzes vom 22. April 2019 verletzt somit die berechtigten Erwartungen der betroffenen Personen, ohne dass ein zwingender Grund des Allgemeininteresses vorhanden ist, der das Fehlen einer Übergangsregelung für sie rechtfertigen kann.

B.19. Der erste Klagegrund ist begründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt Artikel 146 § 2 Nr. 4 Buchstabe *c*) des koordinierten Gesetzes vom 10. Mai 2015 « über die Ausübung der Gesundheitspflegeberufe », ersetzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. April 2019 « zur Abänderung des am 10. Mai 2015 koordinierten Gesetzes über die Ausübung der Gesundheitspflegeberufe », für nichtig, aber nur insofern, als er auf Ärzte aus Drittländern, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, die nach einem Auswahlprozess einen Antrag auf besondere Freistellung gemäß Artikel 146 des am 10. Mai 2015 koordinierten Gesetzes « über die Ausübung der Gesundheitspflegeberufe », so wie er vor dem Inkrafttreten des vorerwähnten Gesetzes vom 22. April 2019 anwendbar war, eingereicht haben, um in Belgien im akademischen Jahr 2019-2020 eine beschränkte klinische Ausbildung zu erhalten, und deren Akte vom Föderalen Öffentlichen Dienst Volksgesundheit, Sicherheit der Nahrungsmittelkette und Umwelt vor dem 24. Mai 2019, dem Datum des Inkrafttretens des vorerwähnten Gesetzes vom 22. April 2019, für vollständig und zulässig erklärt wurde, unmittelbar anwendbar ist;

- weist die Klage im Übrigen zurück.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 13. November 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût