

Geschäftsverzeichnisnr. 7297
Entscheid Nr. 146/2021 vom 21. Oktober 2021

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigkeitklärung der Artikel 21 Absatz 1, 22 und 24 des Gesetzes vom 22. April 2019 « über die Qualität der Praxis der Gesundheitspflege », erhoben von Cristina Manuela Hubert und der « Hubert-Vision » PGmbH.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten P. Nihoul und L. Lavrysen, den Richtern J.-P. Moerman, T. Giet, J. Moerman und D. Pieters, und dem emeritierten Präsidenten F. Daoût gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des emeritierten Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 14. November 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 18. November 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 21 Absatz 1, 22 und 24 des Gesetzes vom 22. April 2019 « über die Qualität der Praxis der Gesundheitspflege » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 14. Mai 2019): Cristina Manuela Hubert und die « Hubert-Vision » PGmbH, unterstützt und vertreten durch RA W. Derijcke, beim Kassationshof zugelassen, und RA P. Malherbe, in Brüssel zugelassen.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA P. Slegers, RAin S. Ben Messaoud und RAin M. Kerkhofs, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht und die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 30. Juni 2021 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter J.-P. Moerman und J. Moerman beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 14. Juli 2021 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 14. Juli 2021 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 angefochtenen Bestimmungen

B.1.1. Artikel 21 des Gesetzes vom 22. April 2019 « über die Qualität der Praxis der Gesundheitspflege » (nachstehend: Gesetz vom 22. April 2019) bestimmt:

« Le médecin, l’infirmier, le dentiste, la sage-femme, le pharmacien, le kinésithérapeute, le psychologue clinique et l’orthopédaogogue clinique doivent, lorsqu’une permanence est organisée pour leur profession, y participer et le mentionner dans leur portfolio.

Tout médecin généraliste a l’obligation de participer à la permanence médicale dans la zone où il exerce sa profession. Pour répondre à cette obligation, le médecin généraliste

participe à la permanence médicale organisée par une coopération fonctionnelle de médecins généralistes agréée qui fixe des modalités en matière de permanence médicale dans la zone concernée ».

Die Nichtigkeitsklage bezieht sich nur auf den ersten Absatz dieser Bestimmung.

B.1.2. Artikel 22 § 1 desselben Gesetzes bestimmt:

« Le Roi fixe les conditions minimales auxquelles doit satisfaire la permanence visée à l'article 21. Ces conditions peuvent porter sur la permanence organisée par profession des soins de santé ou sur la permanence organisée de manière interdisciplinaire.

Dans ce cadre, Il peut entre autres définir les modalités relatives :

1° au nombre de professionnels des soins de santé qui doivent être disponibles dans le cadre de la permanence;

2° aux périodes au cours desquelles la permanence doit être garantie;

3° au nombre minimal d'habitants pour lequel la permanence doit être organisée;

4° au mode de publication de la permanence;

5° à l'enregistrement des appels pendant la période de permanence médicale ».

B.1.3. Artikel 24 desselben Gesetzes bestimmt:

« Aucun professionnel des soins de santé répondant aux conditions requises ne peut être exclu de la permanence visée à l'article 21 ».

B.2. Die klagenden Parteien sind ein Facharzt für Ophthalmologie und ein auf dem Gebiet der Ophthalmologie tätige Gesellschaft. Sie weisen daher ein Interesse an der Anfechtung der vorerwähnten Bestimmungen nur in dem Maße nach, in dem diese Bestimmungen Fachärzte betreffen. Folglich prüft der Gerichtshof diese Bestimmung nicht, insoweit sie auf Allgemeinmediziner oder auf andere darin erwähnte Berufsfachkräfte anwendbar sind.

B.3.1. Mit der Annahme des angefochtenen Gesetzes wollte der Gesetzgeber « einen umfassenden rechtlichen Rahmen, um die Qualität und die Sicherheit der Leistungen der Fachkräfte der Gesundheitspflege sicherzustellen », schaffen, unter Berücksichtigung dessen, dass « Qualitätsleistungen vom Patienten verlangte, wirksame und effiziente, rechtzeitig

erbrachte, begründete und sichere Leistungen sind » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3441/001, S. 6).

B.3.2. Unter den von dem angefochtenen Gesetz definierten Qualitätsanforderungen sind die Fortführung der medizinischen Pflege und die ständige Versorgung aufgeführt. Die Fortführung der medizinischen Pflege ist definiert als « die Fortführung einer bereits begonnenen Behandlung » (ebenda, S. 30). Bis zum Inkrafttreten des angefochtenen Gesetzes war die Pflicht, die Fortführung der medizinischen Pflege zu gewährleisten, im am 10. Mai 2015 koordinierten Gesetz über die Ausübung der Gesundheitspflegeberufe vorgesehen, dessen diesbezügliche Bestimmungen in vereinfachter Form in die nicht angefochtenen Artikel 17 bis 20 des Gesetzes vom 22. April 2019 übernommen wurden.

Die ständige Versorgung unterscheidet sich davon, « insofern sie nicht mit einer laufenden Leistung im Zusammenhang steht » (ebenda, S. 32). Durch die angefochtenen Bestimmungen wird für die Fachärzte eine neue Pflicht eingeführt, sich an den Bereitschaftsdiensten zu beteiligen, wenn ein Bereitschaftsdienstsystem für ihren Beruf organisiert wird. Sie verbieten außerdem den Ausschluss einer Gesundheitsfachkraft, die den Bedingungen für die Beteiligung daran entspricht, von dem Bereitschaftsdienst. Die Beteiligung der Fachkräfte der Gesundheitspflege, auf die sich die organisierten Bereitschaftsdienste beziehen, kann verlangt werden (nicht angefochtener Artikel 25 des Gesetzes vom 22. April 2019). Schließlich sieht der nicht angefochtene Artikel 26 des Gesetzes vom 22. April 2019 vor, dass die Fachkraft der Gesundheitspflege die Möglichkeit hat, von der Pflicht, sich an dem Bereitschaftsdienst zu beteiligen, aus gesundheitlichen Gründen oder Gründen des Alters, der familiären Situation oder der tatsächlichen Ausübung des Berufs entbunden zu werden.

B.3.3. Bei der Diskussion im Ausschuss für Volksgesundheit, Umwelt und Erneuerung der Gesellschaft hat die Ministerin der Volksgesundheit präzisiert, dass « die Pflicht, sich an einem Bereitschaftsdienst zu beteiligen, nur für die in [Artikel 21] erwähnten Berufe gilt, wenn für diese ein Bereitschaftsdienst organisiert wird » und dass es « sich hauptsächlich um Allgemeinmediziner handelt » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3441/005, S. 49).

In Bezug auf den ersten Klagegrund

B.4.1. Die klagenden Parteien leiten einen ersten Klagegrund ab aus einem Verstoß durch die Artikel 21 Absatz 1, 22 und 24 des Gesetzes vom 22. April 2019 gegen Artikel 27 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 22 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

B.4.2. Sie beanstanden, dass die angefochtenen Bestimmungen gegen die in den vorerwähnten Verfassungs- und Vertragsbestimmungen gewährleistete Vereinigungsfreiheit verstießen, insofern sie die betreffenden Fachärzte dazu zwingen würden, sich mit anderen Fachärzten zusammenzuschließen, die sie nicht frei ausgewählt hätten, um den ihnen auferlegten Bereitschaftsdienst zu gewährleisten.

B.5.1. Artikel 27 der Verfassung bestimmt:

«Die Belgier haben das Recht, Vereinigungen zu bilden; dieses Recht darf keiner präventiven Maßnahme unterworfen werden».

Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

«(1) Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; dazu gehört auch das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.

(2) Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Dieser Artikel steht rechtmässigen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung nicht entgegen».

Artikel 22 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte bestimmt:

«(1) Jedermann hat das Recht, sich frei mit anderen zusammenzuschließen sowie zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten.

(2) Die Ausübung dieses Rechts darf keinen anderen als den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), zum Schutz der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutz der Rechte und

Freiheiten anderer notwendig sind. Dieser Artikel steht gesetzlichen Einschränkungen der Ausübung dieses Rechts für Angehörige der Streitkräfte oder der Polizei nicht entgegen.

(3) Keine Bestimmung dieses Artikels ermächtigt die Vertragsstaaten des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation von 1948 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen oder Gesetze so anzuwenden, dass die Garantien des obengenannten Übereinkommens beeinträchtigt werden ».

B.5.2. Da Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 22 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte eine Tragweite haben, die analog ist zu derjenigen von Artikel 27 der Verfassung, bilden die darin enthaltenen Garantien ein untrennbares Ganzes mit denjenigen, die in dieser Verfassungsbestimmung festgelegt sind, weshalb der Gerichtshof bei der Prüfung der angefochtenen Bestimmungen diese Vertragsbestimmungen berücksichtigt.

B.6. Die in die vorerwähnten Bestimmungen vorgesehene Vereinigungsfreiheit bezweckt, die Gründung von privaten Vereinigungen und die Teilnahme an ihren Tätigkeiten zu gewährleisten. Sie beinhaltet das Recht, sich zu vereinigen und die interne Organisation der Vereinigung frei zu bestimmen, aber auch das Recht, sich nicht zu vereinigen.

B.7.1. In den angefochtenen Bestimmungen ist vorgesehen, dass die betroffenen Berufsfachkräfte, wenn der König es für erforderlich hält, einen Bereitschaftsdienst einzurichten, der von bestimmten Berufsfachkräften im Gesundheitswesen, darunter den Fachärzten, übernommen werden muss, die Pflicht haben, sich daran zu beteiligen. Mit diesen Bestimmungen wird der König beauftragt, die Mindestbedingungen festzulegen, denen dieser Bereitschaftsdienst insbesondere in Bezug auf die Anzahl der verfügbaren Berufsfachkräfte, die Zeiträume, in denen der Bereitschaftsdienst sichergestellt sein muss, und die Anzahl der Einwohner, für die er organisiert wird, genügen muss.

B.7.2. Entgegen der Auffassung der klagenden Parteien bezwecken oder bewirken die angefochtenen Bestimmungen nicht, dass die Gesundheitsfachkräfte, auf die sie sich beziehen, dazu gezwungen werden, sich mit Berufskollegen oder mit anderen Berufsfachkräften zusammenzuschließen. Die einzige ihnen obliegende Pflicht besteht darin, dass sie während der Zeitspannen, die ihnen im Rahmen des Bereitschaftsdienstes zugeteilt werden, verfügbar sein müssen und die Patienten empfangen müssen, die sie in diesem Rahmen aufsuchen. Es obliegt

ihnen ebenfalls, ihre Patienten über die Existenz des Bereitschaftsdienstes zu informieren, indem sie ihn in ihr Portfolio aufnehmen. Ihren Patienten steht es im Übrigen frei, den Facharzt, der Bereitschaftsdienst hat, in Anspruch zu nehmen oder nicht oder auch sich an eine andere Berufsfachkraft zu wenden, entweder in einer Notaufnahme oder während der Sprechstunden des Arztes ihrer Wahl. Schließlich hindern die angefochtenen Bestimmungen die Fachärzte nicht daran, sich zu vereinigen, wenn sie es wünschen, oder ihre Sprechstunden zu planen und zu organisieren, wie sie es möchten, unter der Voraussetzung, dass sie während der ihnen zugewiesenen Zeitspannen verfügbar sind, wenn vom König für ihren Fachbereich ein Bereitschaftsdienst organisiert wird.

B.7.3. Die vorerwähnten Pflichten, die den Fachärzten auferlegt werden, können nicht mit einer Pflicht, mit Berufskollegen eine Vereinigung zu bilden oder einer bereits gegründeten Vereinigung beizutreten, gleichgesetzt werden. Der bloße Umstand, dass diese Fachärzte gezwungen werden, während der im Einzelnen angegebenen Zeitspannen verfügbar zu sein, um die Patienten, die sie aufsuchen, zu untersuchen und zu behandeln, sowie ihre eigenen Patienten über die Existenz des Bereitschaftsdienstes zu informieren, ohne dass sich daraus für diese eine Pflicht ergibt, sich an den Facharzt, der Bereitschaftsdienst hat, zu wenden, beinhaltet keine Gründung einer Vereinigung oder Beitritt zu einer bestehenden Vereinigung.

B.8.1. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Vereinigungsfreiheit, wie sie in den von den klagenden Parteien geltend gemachten Bestimmungen gewährleistet ist, nicht durch die angefochtenen Bestimmungen eingeschränkt wird.

Dementsprechend verstößt Artikel 22 des angefochtenen Gesetzes, insofern er den König beauftragt, die Mindestbedingungen festzulegen, denen der Bereitschaftsdienst genügen muss, nicht gegen das Legalitätsprinzip auf dem Gebiet der Vereinigungsfreiheit.

B.8.2. Der erste Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund

B.9.1. Die klagenden Parteien leiten einen zweiten Klagegrund ab aus einem Verstoß durch die Artikel 21 Absatz 1, 22 und 24 des Gesetzes vom 22. April 2019 gegen die Artikel 10,

11 und 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, mit Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und mit dem allgemeinen Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit, so wie es in Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches gewährleistet ist.

B.9.2. Sie beanstanden, dass die angefochtenen Bestimmungen die Unternehmensfreiheit und die Berufsfreiheit, die sich aus den vorerwähnten Bestimmungen herleiten, unnötig oder unverhältnismäßig einschränken würden, da sie sie zwingen würden, mit Berufskollegen zusammenzuarbeiten, die sie nicht ausgewählt hätten und zu denen sie ihre Patienten schicken müssten.

B.10.1. Der Gerichtshof ist nicht befugt, Gesetzesbestimmungen anhand von Gesetzesbestimmungen wie Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches zu prüfen, die keine Regeln der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Föderalbehörde, den Gemeinschaften und den Regionen sind.

B.10.2. Das Gesetz vom 28. Februar 2013, das den vorerwähnten Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches eingeführt hat, hat das so genannte d'Allarde-Dekret vom 2.-17. März 1791 aufgehoben. Dieses Dekret gewährleistete die Handels- und Gewerbefreiheit. Der Gerichtshof hat dieses Dekret mehrmals als Referenznorm in seine Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung einbezogen.

B.10.3. Die Unternehmensfreiheit im Sinne von Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches ist «unter Achtung der in Belgien geltenden internationalen Verträge, des allgemeinen rechtlichen Rahmens der Wirtschaftsunion und der Währungseinheit, so wie er durch oder aufgrund der internationalen Verträge und des Gesetzes festgelegt ist» (Artikel II.4 desselben Gesetzbuches) auszuüben. Die Unternehmensfreiheit ist also in Verbindung mit den geltenden Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union sowie mit Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen zu betrachten, anhand dessen - als Regel der Zuständigkeitsverteilung - der Gerichtshof eine direkte Prüfung vornehmen darf. Schließlich wird die Unternehmensfreiheit ebenfalls durch Artikel 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet.

B.10.4. Folglich ist der Gerichtshof befugt, die angefochtenen Bestimmungen anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Unternehmensfreiheit zu prüfen.

B.11.1. Die Unternehmensfreiheit kann nicht als eine absolute Freiheit angesehen werden. Sie verhindert nicht, dass der zuständige Gesetzgeber die Wirtschaftstätigkeit von Personen und Unternehmen regelt. Dieser würde nur unvernünftig auftreten, wenn er die Unternehmensfreiheit einschränken würde, ohne dass dies in irgendeiner Weise notwendig wäre oder wenn diese Einschränkung dem angestrebten Ziel gegenüber unverhältnismäßig wäre.

B.11.2. Mit den angefochtenen Bestimmungen werden die Gesundheitsfachkräfte verpflichtet, sich an einem Bereitschaftsdienst zu beteiligen, wenn ein solcher für ihren Fachbereich organisiert wird. Sie zwingen sie folglich, ihren Beruf zu bestimmten von einem Dritten festgelegten Zeiten auszuüben und die Patienten zu empfangen, die sich in diesem Rahmen an sie wenden. In diesem Maße können die angefochtenen Bestimmungen als eine Einschränkung der Unternehmensfreiheit der betroffenen Fachärzte angesehen werden. Hingegen zwingen sie Letztere nicht, ihre Patienten zu anderen Fachkräften zu schicken, denn einerseits hindert sie nichts daran, sich darauf vorzubereiten, ihre Patienten zu empfangen, wann sie es möchten, und andererseits steht es diesen Patienten frei, den Arzt, der den Bereitschaftsdienst übernimmt, in Anspruch zu nehmen oder nicht.

B.12.1. Die Beteiligung der Fachärzte an einem Bereitschaftsdienst ist nur dann obligatorisch, wenn ein solcher Bereitschaftsdienst organisiert wird. Es obliegt dem König, wenn Er entscheidet, einen Bereitschaftsdienst für einen besonderen Fachbereich zu organisieren, dies nur zu tun, wenn festgestellt wird, dass dieser notwendig ist, um die ständige Versorgung zu gewährleisten, wobei sich dieser Begriff, wie in B.3.2 erläutert, von dem Begriff der « Fortführung der medizinischen Pflege » unterscheidet. Aus den angefochtenen Bestimmungen kann nicht geschlossen werden, dass der Gesetzgeber den König ermächtigt hätte, es Ärzten eines bestimmten Fachbereichs aufzuerlegen, sich an einem Bereitschaftsdienst zu beteiligen, wenn dessen Notwendigkeit nicht nachgewiesen werden kann.

B.12.2. Außerdem schränken die angefochtenen Bestimmungen die Unternehmensfreiheit der Fachärzte nicht in unverhältnismäßiger Weise ein. Entgegen der Auffassung der klagenden Parteien verpflichten sie diese Bestimmungen nicht, mit Berufskollegen zusammenzuarbeiten,

sodass es jedem freisteht, seine Tätigkeit auszuüben, wie er es möchte. Sie zwingen sie auch nicht, ihre Patienten zu diesen Berufskollegen zu schicken, sondern nur dazu, ihre Patienten über die Existenz des Bereitschaftsdienstes zu informieren, wenn ein solcher organisiert wird und wenn es ihnen nicht möglich ist, einen Patienten zu dem von ihm gewünschten Zeitpunkt oder zu dem durch seinen Zustand erforderlichen Zeitpunkt zu empfangen.

B.13. Der zweite Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 21. Oktober 2021.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

F. Daoût