



Verfassungsgerichtshof

**Entscheid Nr. 44/2025
vom 13. März 2025
Geschäftsverzeichnissnr. 8220**

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 23 des Gesetzes vom 6. November 2023 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Gesundheitspflege », erhoben von der VoG « Federale Vereniging voor Klinische Laboratoria » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten Luc Lavrysen und Pierre Nihoul, und den Richtern Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Danny Pieters und Katrin Jadin, unter Assistenz des Kanzlers Nicolas Dupont, unter dem Vorsitz des Präsidenten Luc Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 22. Mai 2024 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 23. Mai 2024 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 23 des Gesetzes vom 6. November 2023 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Gesundheitspflege » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 23. November 2023): die VoG « Federale Vereniging voor Klinische Laboratoria », die « Medisch Laboratorium » GmbH, die VoG « Association Belge des Pharmaciens Spécialistes en biologie clinique », Jozef Jonckheere und Philippe Cuigniez, unterstützt und vertreten durch RÄin An Vijverman und RÄin Ann Dierickx, in Löwen zugelassen, und durch RA Dimitri Verhoeven, in Antwerpen zugelassen.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA Pierre Slegers, RÄin Margaux Kerkhofs und RÄin Laureen Perrot, 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 15. Januar 2025 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter Danny Pieters und Katrin Jadin 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 nach Ablauf dieser Frist geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

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

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf den Gegenstand der Klage

B.1.1. Artikel 23 des Gesetzes vom 6. November 2023 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Gesundheitspflege » (nachstehend: Gesetz vom 6. November 2023) fügt in Artikel *4bis* des königlichen Erlasses Nr. 143 vom 30. Dezember 1982 « zur Festlegung der Bedingungen, denen die Labore entsprechen müssen im Hinblick auf die Beteiligung der Gesundheitspflegepflichtversicherung für Leistungen der klinischen Biologie » (nachstehend: königlicher Erlass Nr. 143) einen Absatz 6 und einen Absatz 7 mit folgendem Wortlaut ein:

« Sans préjudice de l'application de dispositions légales autorisant des suppléments d'honoraires, pour les prestations qui font l'objet d'une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé, il ne peut, en dehors de l'honoraire fixé, être mis à charge du bénéficiaire aucun autre montant, sous quelque forme que ce soit.

Toutefois, pour les prestations qui font l'objet d'une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et qui sont demandées et fournies en dehors des modalités fixées pour le remboursement, un montant peut être mis à charge du bénéficiaire, à la condition que ce montant ne dépasse pas l'honoraire prévu par l'assurance obligatoire pour ladite prestation dans les modalités fixées pour le remboursement ».

B.1.2. In Bezug auf die angefochtene Bestimmung heißt es in den Vorarbeiten:

« L'article 23, qui modifie l'arrêté royal n° 143 du 30 décembre 1982, vise à garantir au patient l'accès aux prestations de biologie clinique ainsi que la sécurité tarifaire. On constate sur le terrain que les factures adressées aux patients à la suite d'analyses de sang et d'autres

prestations de biologie clinique peuvent être très élevées lorsque des suppléments administratifs sont comptabilisés ou lorsque certaines prestations ne sont pas remboursées.

C'est pourquoi le projet de loi à l'examen vise à interdire aux laboratoires cliniques de facturer des suppléments administratifs ou d'autres suppléments au patient, exception faite des suppléments d'honoraires autorisés par la loi.

Il est également prévu que si les prestations exécutées ne répondent pas aux conditions requises pour être remboursées, le patient ne devra pas s'acquitter d'honoraires supérieurs au tarif légal applicable lorsque ces conditions de remboursement sont remplies. Cette disposition s'appliquera par exemple si le nombre maximum de prestations a été dépassé ou si une condition diagnostique n'est pas remplie » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3564/002, S. 8).

B.2. Die klagenden Parteien beschränken den Gegenstand ihrer Nichtigkeitsklage ausdrücklich auf Artikel 4*bis* Absatz 7 des königlichen Erlasses Nr. 143.

B.3.1. 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.3.2. Die fünfte klagende Partei ist Facharzt für klinische Biologie. Die zweite klagende Partei ist die Gesellschaft, über die die fünfte klagende Partei ihren Beruf ausübt. Sie haben ein Interesse an der Anfechtung einer Gesetzesbestimmung, die sich auf die Honorare auswirkt, die für die von ihnen angebotenen Leistungen in Rechnung gestellt werden dürfen.

Da die zweite und die fünfte klagende Partei ein Interesse an der Klageerhebung nachweisen, braucht der Gerichtshof nicht zu prüfen, ob die übrigen klagenden Parteien ebenfalls über das erforderliche Interesse verfügen.

B.4. Sofern der Ministerrat das Interesse der klagenden Parteien am fünften Klagegrund in Abrede stellt, reicht es aus, daran zu erinnern, dass in dem Fall, dass die klagenden Parteien ein Interesse an der Nichtigklärung der angefochtenen Bestimmung haben, sie nicht darüber hinaus ein Interesse an jedem Klagegrund oder Teil davon nachweisen müssen.

Zur Hauptsache

In Bezug auf den ersten Klagegrund

B.5.1. Der erste Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch die angefochtene Bestimmung gegen die Artikel 10, 11, 12, 14 und 23 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 15 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, mit den Artikeln 20 und 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (nachstehend: Charta), mit Artikel 9 § 2 des königlichen Erlasses Nr. 143, mit dem Grundsatz *lex certa* und mit dem Rechtssicherheitsgrundsatz.

B.5.2. Die klagenden Parteien legen ihrem Klagegrund die Feststellung zugrunde, dass es schwierig sei, auf der Grundlage des Verzeichnisses der Gesundheitsleistungen genau zu bestimmen, welcher Betrag für eine bestimmte Leistung in Rechnung gestellt werden darf.

Aus der angefochtenen Bestimmung geht deutlich hervor, dass für Leistungen, die Gegenstand einer Beteiligung der Gesundheitspflegepflichtversicherung sind aber außerhalb des Rahmens der Bedingungen für diese Beteiligung beantragt werden, das Honorar den durch die Pflichtversicherung für die betreffende Leistung vorgesehenen Betrag nicht überschreitet.

In den Vorarbeiten heißt es:

« Dans ce cas, seul le montant prévu par la nomenclature pour cette prestation (intervention de l'assurance obligatoire + ticket modérateur) pourra être réclamé au patient » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-3564/001, SS. 18-19).

Artikel 35 § 1 Absätze 1 und 2 des am 14. Juli 1994 koordinierten Gesetzes über die Gesundheitspflege- und Entschädigungspflichtversicherung bestimmt:

« Der König legt das Verzeichnis der Gesundheitsleistungen fest, die in Artikel 34 Absatz 1 Nr. 4*bis*, 5, 19, 20 und 20*bis* erwähnten Leistungen ausgenommen.

In diesem Verzeichnis werden diese Leistungen aufgezählt, wird der relative Wert dieser Leistungen festgelegt und werden insbesondere die Regeln für seine Anwendung und die erforderliche Qualifikation der Person, die jeweils ermächtigt ist, diese Leistungen zu erbringen, bestimmt. Gegebenenfalls können verschiedene Tarife für eine selbe Leistung angewendet werden, je nachdem, ob der Pflegeträger im Verzeichnis vorgesehene

zusätzliche Bedingungen, die nicht die Bedingungen in Bezug auf die Qualifikation sind, erfüllt oder nicht. [...] ».

Eine etwaige Undeutlichkeit in diesem Bereich findet nicht ihren Ursprung in der angefochtenen Bestimmung, sondern im vorerwähnten Verzeichnis. Eine etwaige Verfassungswidrigkeit, die sich daraus ergeben würde, wäre also nicht auf die angefochtene Bestimmung zurückzuführen.

B.5.3. Der erste Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund

B.6. Der zweite Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch die angefochtene Bestimmung gegen Artikel 16 der Verfassung, gegen Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (nachstehend: erstes Zusatzprotokoll) und gegen Artikel 17 der Charta in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung. Den klagenden Parteien zufolge würde die angefochtene Bestimmung eine ungerechtfertigte Beeinträchtigung des Eigentumsrechts der nicht vertraglich gebundenen Pflegeerberinger darstellen, weil sie die Honorare für die betreffenden Leistungen nicht länger frei bestimmen könnten, wobei sie nicht in den Genuss der Vorteile gelangen würden, die die vertraglich gebundenen Pflegeerberinger erhalten würden, und die Tarife der Krankenpflichtversicherung zu niedrig seien.

B.7.1. Artikel 16 der Verfassung bestimmt:

«Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn zum Nutzen der Allgemeinheit, in den Fällen und in der Weise, die das Gesetz bestimmt, und gegen gerechte und vorherige Entschädigung ».

Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls bestimmt:

«Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält ».

B.7.2. Da Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls eine ähnliche Tragweite hat wie Artikel 16 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 Bestimmung die erstgenannte Bestimmung berücksichtigt.

B.7.3. Der vorerwähnte Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls bietet nicht nur einen Schutz gegen eine Enteignung oder eine Eigentumsentziehung (Absatz 1 Satz 2), sondern auch gegen jeden Eingriff in das Recht auf Achtung des Eigentums (Absatz 1 Satz 1) und gegen jede Regelung der Benutzung des Eigentums (Absatz 2).

B.8. Artikel 17 der Charta hat im Prinzip den gleichen Inhalt und die gleiche Tragweite wie Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls (EuGH, 5. Mai 2022, C-83/20, *BPC Lux 2 Sàrl u.a.*, ECLI:EU:C:2022:346, Randnrn. 37 und 38).

B.9. Die gesetzliche Begrenzung der Beträge, die für Leistungen im Bereich der klinischen Biologie in Rechnung gestellt werden dürfen, ist keine Enteignung im Sinne von Artikel 16 der Verfassung.

Der Gerichtshof muss jedoch prüfen, ob die angefochtene Bestimmung mit dem Recht auf Achtung des Eigentums im Sinne von Artikel 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls vereinbar ist.

B.10. In Bezug auf die Frage des Anwendungsbereichs von Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls und den Aspekt des Vorliegens eines Eingriffs in das Recht auf Achtung des Eigentums hat der Begriff « Eigentum » « eine eigenständige Bedeutung, die sich nicht auf das Eigentum an körperlichen Gegenständen beschränkt und die unabhängig ist von den förmlichen Qualifizierungen des innerstaatlichen Rechts; bestimmte andere Rechte und Interessen, die Aktiva darstellen, können ebenfalls als ‘ Eigentumsrechte ’ gelten und somit als ‘ Eigentum ’ im Sinne dieser Bestimmung » (EuGHMR, Große Kammer, 11. Januar 2007, *Anheuser-Busch Inc. gegen Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD007304901, § 63; im selben Sinne, Große

Kammer, 7. Juni 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. und Di Stefano gegen Italien*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, § 171; Große Kammer, 13. Dezember 2016, *Béláné Nagy gegen Ungarn*, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013, § 73).

Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls « gilt nur für das aktuelle Eigentum und begründet kein Recht, es zu erwerben » (EuGHMR, Große Kammer, 25. September 2018, *Denisov gegen Ukraine*, ECLI:CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, § 137). Ein « zukünftiges Einkommen kann daher nur als ‘ Eigentum ’ eingestuft werden, wenn es bereits erzielt wurde oder wenn es Gegenstand einer unbestrittenen Forderung ist » (ebenda, Große Kammer, 7. Juni 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. und Di Stefano gegen Italien*, vorerwähnt, § 172; Entscheidung, 6. September 2022, *Marinovski gegen Bulgarien*, ECLI:CE:ECHR:2022:0906DEC007881516, § 18). Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls « verleiht kein Recht, weiterhin ein Gehalt in einer bestimmten Höhe zu beziehen » (EuGHMR, Entscheidung, 6. Dezember 2011, *Mihăieș gegen Rumänien*, ECLI:CE:ECHR:2011:1206DEC004423211, § 14; Entscheidung, 15. Oktober 2013, *Savickas u.a. gegen Litauen*, ECLI:CE:ECHR:2013:1015DEC006636509, § 91).

Doch « unter bestimmten Umständen kann die ‘ berechtigte Erwartung ’, einen Vermögenswert zu erhalten, ebenfalls unter dem Schutz stehen » von Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls (EuGHMR, Große Kammer, 11. Januar 2007, *Anheuser-Busch Inc. gegen Portugal*, vorerwähnt, § 65; Große Kammer, 13. Dezember 2016, *Béláné Nagy gegen Ungarn*, vorerwähnt, § 74). Eine « berechtigte Erwartung muss konkreter sein als eine bloße Hoffnung und auf einer Rechtsvorschrift oder einem Rechtsakt wie einer gerichtlichen Entscheidung beruhen » (EuGHMR, Große Kammer, 13. Dezember 2016, *Béláné Nagy gegen Ungarn*, vorerwähnt, § 75). Damit ein in einer berechtigten Erwartung bestehendes Eigentum anerkannt werden kann, muss man ein durchsetzbares Recht besitzen, das wirklich ein wesentliches nach dem nationalen Recht ausreichend erwiesenes Vermögensinteresse darstellt (ebenda, § 79).

B.11. Durch die angefochtene Bestimmung werden die Einkünfte eingeschränkt, die nicht vertraglich gebundene Pflegebringer aus Leistungen beziehen können, die Gegenstand einer Beteiligung der Gesundheitspflegepflichtversicherung sind und außerhalb des Rahmens der für die Erstattung festgelegten Modalitäten beantragt und erbracht werden. Die angefochtene Bestimmung lässt jedoch die Einkünfte, die bereits vor ihrem Inkrafttreten verdient wurden oder Gegenstand einer sicheren Forderung waren, unberührt. Artikel 35 Absatz 2 des am 10. Mai 2015 koordinierten Gesetzes über die Ausübung der Gesundheitspflegeberufe

bestimmt ferner, dass die Freiheit, die Honorare zu bestimmen, « unbeschadet der Anwendung der Sätze, die eventuell durch das oder aufgrund des Gesetzes festgelegt sind » gilt. Die nicht vertraglich gebundenen Pflegeerbringer können sich also nicht rechtmäßig darauf verlassen, dass die Bestimmungen, die ihre Honorare regeln, in Zukunft unverändert erhalten bleiben. Es steht den nicht vertraglich gebundenen Pflegeerbringern im Übrigen frei, für Leistungen, die Gegenstand einer Beteiligung der Gesundheitspflegepflichtversicherung sind, ihre Honorare in Anwendung der Gesetzesbestimmungen, die Honorarzuschläge ermöglichen, festzusetzen. Die angefochtene Bestimmung fällt also nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls.

B.12. Der zweite Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den dritten Klagegrund

B.13. Der dritte Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch die angefochtene Bestimmung gegen Artikel 23 der Verfassung, die Artikel 1 und 4 der revidierten Europäischen Sozialcharta und das Recht auf Gesundheit, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, mit der therapeutischen Freiheit und mit der freien Wahl der Berufsfachkraft.

B.14. Die klagenden Parteien bringen an erster Stelle vor, dass die angefochtene Bestimmung im Widerspruch zur Stillhalteverpflichtung das Schutzmaß des Rechts auf Arbeit sowie des Rechts auf Gesundheitsschutz verringere.

B.15.1. Artikel 23 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat das Recht, ein menschenwürdiges Leben zu führen.

Zu diesem Zweck gewährleistet das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmt die Bedingungen für ihre Ausübung.

Diese Rechte umfassen insbesondere:

1. das Recht auf Arbeit und auf freie Wahl der Berufstätigkeit im Rahmen einer allgemeinen Beschäftigungspolitik, die unter anderem darauf ausgerichtet ist, einen

Beschäftigungsstand zu gewährleisten, der so stabil und hoch wie möglich ist, das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen und gerechte Entlohnung sowie das Recht auf Information, Konsultation und kollektive Verhandlungen,

2. das Recht auf soziale Sicherheit, auf Gesundheitsschutz und auf sozialen, medizinischen und rechtlichen Beistand,

[...] ».

B.15.2. Artikel 23 der Verfassung enthält eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das durch die anwendbaren Rechtsvorschriften gebotene Schutzmaß erheblich verringert, ohne dass es hierfür eine sachliche Rechtfertigung gibt.

B.15.3. Der Gesetzgeber verfügt im wirtschaftlich-sozialen Bereich über einen breiten Ermessensspielraum, um die anzunehmenden Maßnahmen zu bestimmen, die den Zielen dienen, die er sich gesetzt hat.

B.16. Die Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 1 und 4 der revidierten Europäischen Sozialcharta, die das Recht auf Arbeit und das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt gewährleisten, führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung.

B.17.1. Die angefochtene Bestimmung verbessert die Zugänglichkeit von Leistungen im Bereich der klinischen Biologie, die Gegenstand einer Beteiligung der Gesundheitspflegepflichtversicherung sind und außerhalb des Rahmens der für die Erstattung festgelegten Modalitäten beantragt und erbracht werden, indem der Betrag, der dem Berechtigten in Rechnung gestellt werden darf, auf den durch die Pflichtversicherung für die betreffende Leistung vorgesehenen Honorarbetrag beschränkt wird.

B.17.2. Die angefochtene Bestimmung gewährleistet also vielmehr das in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung verankerte Recht auf Gesundheitsschutz, als dass sie ihm Abbruch tun würde. Sie kann zwar negative finanzielle Auswirkungen auf die nicht vertraglich gebundenen Pflegeerbringer haben, aber die klagenden Parteien weisen nicht nach, dass diese finanziellen Auswirkungen einen Rückschritt - geschweige denn, einen erheblichen Rückschritt - des Schutzmaßes des Rechts auf Gesundheitsschutz beinhalten würden.

Ferner weisen die klagenden Parteien nicht nach, dass die angefochtene Bestimmung dazu führen würde, dass derart viele Pflegeerbringer ihre Tätigkeiten einstellen oder umziehen würden, und dass das Schutzmaß des Rechts auf Gesundheitsschutz eine erhebliche Verringerung erfahren würde.

B.18. Die angefochtene Bestimmung führt ferner genauso wenig zu einer erheblichen Verringerung des Schutzmaßes des in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung gewährleisteten Rechts auf Arbeit der nicht vertraglich gebundenen Pflegeerbringer. Diese Bestimmung hindert sie nämlich weder daran, sich als Pflegeerbringer niederzulassen oder die klinische Biologie weiterhin auszuüben, noch die Honorare zu erhalten, die aufgrund der Tarifabkommen für alle vertraglich gebundenen Pflegeerbringer sowie für die nicht vertraglich gebundenen Pflegeerbringer, die keine Zuschläge in Rechnung stellen, gelten.

Darüber hinaus gilt die angefochtene Bestimmung ausschließlich für Leistungen, die Gegenstand einer Beteiligung der Gesundheitspflegepflichtversicherung sind und außerhalb des Rahmens der für die Erstattung festgelegten Modalitäten beantragt und erbracht werden. Diese Situation sollte *per definitionem* nur in Ausnahmefällen vorliegen. Wenn dies nicht der Fall ist, so ist es auf die Art und Weise zurückzuführen, wie die für die Erstattung vorgesehenen Modalitäten im Verzeichnis festgelegt werden. Dies geht ebenfalls aus den Vorarbeiten hervor:

« Dans le projet de loi à l'examen, le ministre propose que, dans ces conditions, seul le montant prévu par la nomenclature pour cette prestation puisse être réclamé au patient. Il ne s'agit donc pas d'un débat sur les techniques nouvelles et innovantes, mais bien sur la non-application de certaines limitations. La prise en compte de techniques innovantes, par exemple, ne pourra avoir lieu qu'en faisant évoluer la nomenclature. Cela imposera aussi d'utiliser le budget disponible à bon escient » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3564/002, SS. 17 und 18).

Außerdem kann selbst in der Annahme, dass die angefochtene Maßnahme die Durchführung bestimmter Leistungen außerhalb des Rahmens der im Verzeichnis vorgesehenen Modalitäten teuer machen könnte, vernünftigerweise nicht eingewendet werden, dass die angefochtene Maßnahme die therapeutische Freiheit dieser Berufsinhaber beschränkt. Schließlich lässt die Maßnahme das Recht des Berufsinhabers auf freie Wahl unberührt.

B.19. Der dritte Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den vierten Klagegrund

B.20. Der vierte Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch die angefochtene Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

B.21. Die klagenden Parteien machen geltend, dass die angefochtene Bestimmung vertraglich gebundene Pflegeerberbringer und nicht vertraglich gebundene Pflegeerberbringer ohne sachliche Rechtfertigung gleich behandle.

B.22. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisten den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.23. Indem die angefochtene Bestimmung eine Begrenzung des Betrags vorsieht, der für Leistungen im Bereich der klinischen Biologie in Rechnung gestellt werden darf, die Gegenstand einer Beteiligung der Gesundheitspflegepflichtversicherung sind und außerhalb des Rahmens der für die Erstattung festgelegten Modalitäten beantragt und erbracht werden, werden die vertraglich gebundenen Pflegeerberbringer und die nicht vertraglich gebundenen Pflegeerberbringer, die solche Leistungen erbringen, gleich behandelt, während sie sich in wesentlich unterschiedlichen Situationen befinden.

B.24. Für die nicht vertraglich gebundenen Pflegeerberinger beinhaltet die beanstandete Maßnahme nicht das Verbot, für Leistungen, die Gegenstand einer Beteiligung der Pflichtversicherung sind, die Honorarzuschläge in Rechnung zu stellen, die durch die Anwendung von Gesetzesbestimmungen ermöglicht werden. Obwohl es infolge der beanstandeten Maßnahme für die nicht vertraglich gebundenen Pflegeerberinger weniger interessant ist, den Tarifabkommen nicht beizutreten, zumal sie nicht die Vorteile genießen, in deren Genuss die vertraglich gebundenen Pflegeerberinger gelangen, haben sie immer noch die Wahl, diesen Abkommen beizutreten oder nicht.

B.25. In Anbetracht des Vorstehenden ist die Gleichbehandlung nicht unvernünftig angesichts der Zielsetzung, die darin besteht, die Zugänglichkeit der Leistungen im Bereich der klinischen Biologie sicherzustellen.

B.26. Insofern der vierte Klagegrund aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung abgeleitet ist, ist er unbegründet.

B.27. Der vierte Klagegrund ist außerdem abgeleitet aus einem Verstoß durch die angefochtene Bestimmung gegen Artikel 27 der Verfassung, gegen Artikel 12 der Charta und gegen die Artikel 21 und 22 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung. Den klagenden Parteien zufolge würden die nicht vertraglich gebundenen Pflegeerberinger durch die angefochtene Bestimmung gezwungenermaßen vereinigt im Rahmen der Tarife des Tarifabkommens.

B.28. Die klagenden Parteien weisen nicht nach, wie die angefochtene Bestimmung die durch Artikel 12 der Charta und durch Artikel 21 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte gewährleistete Versammlungsfreiheit verletzen könnte, weshalb der Klagegrund unzulässig ist, insofern er aus einem Verstoß gegen diese Bestimmungen abgeleitet ist.

B.29.1. Artikel 27 der Verfassung bestimmt:

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

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.29.2. Da Artikel 22 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte eine ähnliche Tragweite hat wie 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 Bestimmung diese Vertragsbestimmung berücksichtigt.

B.30. 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.31. Die die angefochtene Bestimmung lässt das Recht der nicht vertraglich gebundenen Pflegeerberbringer, sich nicht zu vereinigen, unberührt. Sie hat weder zum Ziel noch zur Folge, nicht vertraglich gebundene Pflegeerberbringer dazu zu verpflichten, sich mit Kollegen oder mit anderen Berufsfachkräften zu vereinigen. Die angefochtene Bestimmung schränkt lediglich die Möglichkeit für nicht vertraglich gebundene Pflegeerberbringer ein, den Betrag zu bestimmen, den sie für Leistungen in Rechnung stellen, die Gegenstand einer Beteiligung der Gesundheitspflegepflichtversicherung sind und außerhalb des Rahmens der für die Erstattung festgelegten Modalitäten beantragt und erbracht werden. Diese Einschränkung hat zwar zur Folge, dass nicht vertraglich gebundene Pflegeerberbringer in gewissen Fällen die Tarife des

Tarifabkommens anwenden müssen, aber dies bedeutet nicht, dass sie dadurch gezwungenermaßen miteinander vereinigt werden.

B.32. Insofern der vierte Klagegrund aus einem Verstoß durch die angefochtene Bestimmung gegen Artikel 27 der Verfassung, gegen Artikel 12 der Charta und gegen die Artikel 21 und 22 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte abgeleitet ist, ist er unbegründet.

In Bezug auf den fünften Klagegrund

B.33. Der fünfte Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch die angefochtene Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 49, 56 und 57 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachstehend: AEUV), mit Artikel 15 Absatz 2 der Charta und mit der Unternehmensfreiheit, weil sie die Niederlassungsfreiheit sowie die Handels- und Gewerbefreiheit von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats auf unverhältnismäßige Weise beschränke.

B.34.1. Artikel 49 des AEUV bestimmt:

«Die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten. Das Gleiche gilt für Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind.

Vorbehaltlich des Kapitels über den Kapitalverkehr umfasst die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften im Sinne des Artikels 54 Absatz 2, nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen ».

B.34.2. Artikel 56 des AEUV bestimmt:

«Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten.

Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschließen, dass dieses Kapitel auch auf Erbringer von Dienstleistungen Anwendung findet, welche die Staatsangehörigkeit eines dritten Landes besitzen und innerhalb der Union ansässig sind ».

B.34.3. Artikel 57 des AEUV bestimmt:

« Dienstleistungen im Sinne der Verträge sind Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen.

Als Dienstleistungen gelten insbesondere:

- a) gewerbliche Tätigkeiten,
- b) kaufmännische Tätigkeiten,
- c) handwerkliche Tätigkeiten,
- d) freiberufliche Tätigkeiten.

Unbeschadet des Kapitels über die Niederlassungsfreiheit kann der Leistende zwecks Erbringung seiner Leistungen seine Tätigkeit vorübergehend in dem Mitgliedstaat ausüben, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den Voraussetzungen, welche dieser Mitgliedstaat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt ».

B.34.4. Artikel 15 Absatz 2 der Charta bestimmt:

« Alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben die Freiheit, in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen ».

B.35.1. Die Beschränkungen im Sinne der Artikel 49 und 56 des AEUV sind von einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ergriffene Maßnahmen, die die Ausübung der freien Niederlassung oder des freien Dienstleistungsverkehrs verbieten, behindern oder weniger attraktiv machen (EuGH, Große Kammer, 28. April 2009, C-518/06, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik*, ECLI:EU:C:2009:270, Randnr. 62; 8. Juni 2023, C-468/20, *Fastweb SpA u.a.*, ECLI:EU:C:2023:447, Randnr. 81).

Die Regelung eines Mitgliedstaats der Europäischen Union stellt nicht allein deshalb eine Beschränkung dar, weil andere Mitgliedstaaten in ihrem Gebiet ansässige Erbringer gleichartiger Dienstleistungen weniger strengen oder wirtschaftlich interessanteren

Vorschriften unterwerfen (EuGH, Große Kammer, 28. April 2009, C-518/06, vorerwähnt, Randnr. 63; 8. Juni 2010, C-468/20, vorerwähnt, Randnr. 85).

B.35.2. Im Urteil vom 12. September 2013 in Sachen *Kostas Konstantinides* (C-475/11, ECLI:EU:C:2013:542) hat der Gerichtshof der Europäischen Union insbesondere entschieden:

« 47. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass eine Regelung eines Mitgliedstaats nicht allein deshalb eine Beschränkung im Sinne des AEU-Vertrags darstellt, weil andere Mitgliedstaaten die in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Erbringer gleichartiger Dienstleistungen weniger strengen oder wirtschaftlich interessanteren Vorschriften unterwerfen (vgl. Urteil *Kommission/Italien*, Randnr. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

48. Daher kann allein daraus, dass sich Ärzte, die in anderen Mitgliedstaaten als der Bundesrepublik Deutschland niedergelassen sind, bei der Berechnung ihrer Honorare für in Hessen erbrachte Leistungen den dort geltenden Regeln unterwerfen müssen, nicht auf das Vorliegen einer Beschränkung im Sinne des Vertrags geschlossen werden.

49. Sollte jedoch - was der Beurteilung durch das nationale Gericht unterliegt - der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung jegliche Flexibilität fehlen, würde ihre Anwendung, die auf Ärzte aus anderen Mitgliedstaaten abschreckend wirken könnte, eine Beschränkung im Sinne des Vertrags darstellen.

50. Was die Rechtfertigung einer solchen Beschränkung anbelangt, können nach gefestigter Rechtsprechung nationale Maßnahmen, die geeignet sind, die Ausübung der durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, nur dann zugelassen werden, wenn mit ihnen ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt wird, wenn sie geeignet sind, dessen Erreichung zu gewährleisten, und wenn sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist (vgl. u. a. Urteil vom 16. April 2013, *Las*, C-202/11, Randnr. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

51. Insoweit obliegt dem vorlegenden Gericht die Prüfung, ob sich die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung - unterstellt, dass ihre Anwendung unter Bedingungen wie den in der Vorlageentscheidung beschriebenen eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellt - auf ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel stützt. Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, wie ihn Art. 36 AEUV vorsieht, sowie der Verbraucherschutz Ziele sind, die als zwingende Gründe des Allgemeininteresses angesehen werden können und mit denen sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen lässt (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 5. Dezember 2006, *Cipolla u. a.*, C-94/04 und C-202/04, *Slg.* 2006, I-11421, Randnr. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 8. November 2007, *Ludwigs-Apotheke*, C-143/06, *Slg.* 2007, I-9623, Randnr. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52. Hinsichtlich der Frage, ob eine solche, auf ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel gestützte Regelung geeignet ist, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und ob sie nicht über das hinausgeht, was zu seiner Erreichung erforderlich ist, ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob diese Regelung tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, das

verfolgte Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist insbesondere die Schwere der beabsichtigten Sanktion zu berücksichtigen.

53. Demnach ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung eine Beschränkung im Sinne von Art. 56 AEUV darstellt und - wenn ja - ob mit ihr ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt wird, ob sie geeignet ist, dessen Erreichung zu gewährleisten, und ob sie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist ».

B.36.1. Ohne dass geprüft werden muss, ob die angefochtenen Bestimmungen Beschränkungen im Sinne der Artikel 49 und 56 des AEUV darstellen, genügt die Feststellung, dass sie die in B.35.2 angeführten Beschränkungsvoraussetzungen erfüllen.

B.36.2. Die angefochtene Bestimmung bezweckt hauptsächlich, die Zugänglichkeit der Leistungen im Bereich der klinischen Biologie sicherzustellen. Das Gesetz bezweckt also, die Gesundheit zu schützen, und dieses Ziel entspricht Artikel 36 des AEUV; es kann, wie in erwähnt in B.35.2, einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen, der eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen kann.

B.36.3. Aus der Prüfung der aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung abgeleiteten Klagegründe geht hervor, dass die angefochtene Bestimmung im Lichte dieses Ziels sachdienlich und verhältnismäßig ist. Die angefochtene Bestimmung geht nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um das verfolgte Ziel zu erreichen. Sie zwingt die nicht vertraglich gebundenen Pflegebringer nämlich nicht dazu, den Tarifabkommen beizutreten, und sie verbieten ihnen nicht, für Leistungen, die Gegenstand einer Beteiligung der Pflichtversicherung sind, die Honorarzuschläge anzuwenden, die durch Gesetzesbestimmungen ermöglicht werden.

B.36.4. Die angefochtene Bestimmung verstößt somit nicht gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 49, 56 und 57 des AEUV.

B.36.5. Eine Prüfung im Lichte von Artikel 15 Absatz 2 der Charta würde nicht zu einem anderen Ergebnis führen. Diese Bestimmung erkennt nämlich die Niederlassungsfreiheit sowie den freien Dienstleistungsverkehr an, die beziehungsweise der auch in den Artikeln 49 und 56 des AEUV gewährleistet ist. Die Charta bestimmt dabei in Artikel 52 Absatz 2, dass die Ausübung der durch diese Charta anerkannten Rechte, die in den Verträgen geregelt sind, im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen erfolgt.

B.37. Insofern der fünfte Klagegrund aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Unternehmensfreiheit abgeleitet ist, ist er unbegründet.

B.38.1. 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.

B.38.2. 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 Gesetzgeber 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. Aus der Prüfung des fünften Klagegrunds geht bereits hervor, dass die angefochtene Bestimmung im Lichte der Zielsetzung, die Zugänglichkeit der Leistungen im Bereich der klinischen Biologie sicherzustellen, sachdienlich und verhältnismäßig ist.

In Bezug auf den sechsten Klagegrund

B.39. Der sechste Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch die angefochtene Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem vertraglich gebundene und nicht vertraglich gebundene Pflegeerbringer ungleich behandelt würden. Die beiden Kategorien von Pflegeerbringern könnten ihr Honorar nicht frei bestimmen, aber die nicht vertraglich gebundenen Pflegeerbringer erhielten nicht die Sozialvorteile, die den vertraglich gebundenen Pflegeerbringern gewährt würden.

B.40. Im Wesentlichen entspricht dieser Klagegrund dem vierten Klagegrund, weshalb er aus den gleichen Gründen wie diejenigen, die in B.24 und B.25 erwähnt wurden, unbegründet ist.

Insofern der Klagegrund aus den Unterschieden im Bereich der Sozialvorteile, die für vertraglich gebundene bzw. für nicht vertraglich gebundene Pflegeerbringer gelten, abgeleitet ist, findet dieser Behandlungsunterschied nicht seinen Ursprung in der angefochtenen Bestimmung.

B.41. Der sechste Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 13. März 2025.

Der Kanzler,

Der Präsident,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen