

Geschäftsverzeichnismrn.
861 und 862
Urteil Nr. 37/96
vom 13. Juni 1996

URTEIL

In Sachen: Klagen auf Nichtigerklärung von Artikel 21 des Gesetzes vom 21. Dezember 1994 über soziale und verschiedene Bestimmungen, erhoben von der «Belgische Beroepsvereniging van Urologen » bzw. vom «Verbond der Belgische Beroepsverenigingen van Geneesheren-specialisten ».

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern L.P. Suetens, H. Boel, L. François, J. Delruelle und H. Coremans, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klagen*

Mit Klageschriften, die dem Hof mit am 22. Juni 1995 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen zugesandt wurden und am 23. Juni 1995 in der Kanzlei eingegangen sind, wurden Klagen auf Nichtigerklärung von Artikel 21 des Gesetzes vom 21. Dezember 1994 über soziale und verschiedene Bestimmungen, veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 23. Dezember 1994 (zweite Ausgabe), erhoben von der « Belgische Beroepsvereniging van Urologen » bzw. vom « Verbond der Belgische Beroepsverenigingen van Geneesheren-specialisten », jeweils mit Vereinigungssitz in 1050 Brüssel, Kroonlaan 20, wegen Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung.

II. *Verfahren*

Durch Anordnungen vom 23. Juni 1995 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof in jeder der Rechtssachen die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes in den jeweiligen Rechtssachen nicht für anwendbar erachtet.

Durch Anordnung vom 12. Juli 1995 hat der vollzählig tagende Hof die Rechtssachen verbunden.

Die Klagen wurden gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 10. August 1995 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert; mit denselben Briefen wurde den Parteien die Verbindungsanordnung notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 10. August 1995.

Der Ministerrat, Wetstraat 16, 1000 Brüssel, hat mit am 22. September 1995 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Dieser Schriftsatz wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 12. Oktober 1995 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Die klagenden Parteien haben mit am 14. November 1995 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 28. November 1995 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 22. Juni 1996 verlängert.

Durch Anordnung vom 18. Januar 1996 hat der Hof erklärt, daß die Rechtssachen noch nicht verhandlungsfähig sind, und den Kanzler gebeten, den klagenden Parteien, die spätestens am 6. Februar 1996 einen Ergänzungsschriftsatz einreichen können, eine Abschrift der dem Schriftsatz des Ministerrats beigelegten Schriftstücke zu übermitteln.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 19. Januar 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die klagenden Parteien haben mit am 6. Februar 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Ergänzungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 28. Februar 1996 hat der Hof die Rechtssachen für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 21. März 1996 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 29. Februar 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 21. März 1996

- erschienen

. RA J. Ghysels, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien,

. RÄin K. Winters *loco* RA J.L.-Jaspar, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter H. Coremans und L. François Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurden die Rechtssachen zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

III. *Gegenstand der angefochtenen Bestimmung*

Artikel 21 des Gesetzes vom 21. Dezember 1994 über soziale und verschiedene Bestimmungen fügt in Kapitel V von Titel III des am 14. Juli 1994 koordinierten Gesetzes bezüglich der Pflichtversicherung für ärztliche Versorgung und Entschädigungen - unter dem Titel « Gebührenordnung für medizinische Bildherstellung » - einen neuen Abschnitt *XIIbis* ein, der die Artikel *69bis*, *69ter*, *69quater*, *69quinquies*, *69sexies*, *69septies* und *69octies* umfaßt.

Dieser Artikel übernimmt - hinsichtlich der medizinischen Bildherstellung - die Bestimmungen des königlichen Erlasses vom 7. Dezember 1989 zur Abänderung des königlichen Erlasses vom 14. September 1984 zur Festlegung der Gebührenordnung der Leistungen im Bereich der Gesundheitspflege im Rahmen der Pflichtversicherung gegen Krankheit und Invalidität.

IV. In rechtlicher Beziehung

- A -

Klageschriften

A.1.1. Die klagenden Parteien seien Berufsvereinigungen. Ihr gesetzmäßiger Zweck bestehe darin, die beruflichen Interessen ihrer Mitglieder zu schützen; demzufolge könnten sie - wie der Hof schon mehrmals erkannt habe - vor Gericht auftreten, um Bestimmungen anzufechten, welche die Interessen ihrer Mitglieder unmittelbar und in ungünstigem Sinne beeinflussen könnten.

Die angefochtenen Bestimmungen würden die beruflichen Interessen der Urologen bzw. Fachärzte unmittelbar und in ungünstigem Sinne beeinflussen, weil sie die Gebührenordnung der von ihnen erbrachten Leistungen teilweise regeln würden. Diese Bestimmungen würden sich unmittelbar auf das Einkommen der Urologen und Fachärzte auswirken, da die Betroffenen nunmehr für die ins Auge gefaßten Leistungen weniger Honorar bekommen würden.

A.1.2. Die Klagen seien fristgerecht erhoben worden. Die Klageerhebungsfrist beginne am Tag nach der Veröffentlichung der angefochtenen Rechtsnorm im *Belgischen Staatsblatt*, d.h. am 24. Dezember 1994 und laufe nach sechs Monaten ab, d.h. am 23. Juni 1995.

A.1.3. Der erste Nichtigkeitsklagegrund geht von einer Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung aus; es wird vorgebracht, daß die angefochtene Bestimmung den königlichen Erlaß vom 14. September 1984 zur Festlegung der Gebührenordnung der Leistungen im Bereich der Gesundheitspflege im Rahmen der Pflichtversicherung gegen Krankheit und Invalidität abändere, indem den Urologen bzw. Fachärzten, die keine Röntgenologen seien, keine Entschädigung für gewisse Leistungen im Bereich der medizinischen Bildherstellung für die Diagnose im betreffenden Spezialgebiet gewährt werde, wohingegen die Röntgenologen für die gleiche Leistung wohl aber eine Entschädigung erhielten, und indem den erstgenannten Gruppen in gewissen anderen Fällen eine niedrigere Entschädigung gewährt werde als diejenige, welche den Röntgenologen für die gleiche Leistung zuerkannt werde. Für diese Unterscheidung gebe es keine objektive und angemessene Rechtfertigung im Zusammenhang mit dem Zweck und den Folgen der Maßnahme, weshalb gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen werde.

Gruppen, die sich in einer vergleichbaren oder ähnlichen Sachlage befänden, müßten gleich behandelt werden. Die vom Gesetzgeber verfolgte Absicht bei der Unterscheidung zwischen Urologen und Fachärzten, die keine Röntgenologen seien, sei unklar. Die Zielsetzung dürfte wohl die Einschränkung der Ausgaben der Kranken- und Invalidenversicherung durch Bekämpfung des übermäßigen Konsums sein. Welcher Arzt die Leistung für medizinische Bildherstellung erbringe, sei im Hinblick auf die Erfüllung dieser Zielsetzung jedoch unerheblich. Urologen und Fachärzte, die keine Röntgenologen seien, einerseits und Röntgenologen andererseits befänden sich in Anbetracht der Zielsetzung des Gesetzgebers in einer vergleichbaren oder ähnlichen Sachlage, weshalb gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen werde. Der Umstand, daß die angefochtene Bestimmung die Bestätigung einer früheren Regelung darstelle, sei im vorliegenden Fall unerheblich.

Sollte man davon ausgehen, daß die Unterscheidung in der unterschiedlichen Spezialisierung begründet liege, so sei immerhin zu prüfen, ob die Behandlungsungleichheit in angemessener Weise gerechtfertigt sei.

Aufgrund des objektiven Sachverhalts selbst lasse sich die Behandlungsungleichheit nicht rechtfertigen, da die Leistungen für medizinische Bildherstellung, welche von den verschiedenen Kategorien von Fachärzten erbracht würden, vollkommen identisch seien. Ein jeder müsse in die gleiche bzw. ähnliche Apparatur investieren. Auch die unterschiedliche Ausbildung bzw. Fähigkeit könnte die Unterscheidung nicht rechtfertigen, da Urologen und Fachärzte darin ausgebildet worden seien, innerhalb ihres jeweiligen Spezialgebiets die medizinische Bildherstellung zu benutzen, wobei die Integration der Bilduntersuchung in die Gesamtheit der medizinischen Untersuchung zu berücksichtigen sei.

Wenngleich die Zielsetzung der Einschränkung und Kontrolle der Aufgaben der Kranken- und Invalidenversicherung sowie der Bekämpfung des übermäßigen Konsums in diesem Bereich statthaft sei, so müsse immerhin das Mittel, mit dem man diese Zielsetzung zu erfüllen versuche, adäquat und verhältnismäßig

sein. Dies sei hier nicht der Fall, denn indem den Urologen und Fachärzten eine geringere Vergütung gewährt werde, werde eine Verschiebung anstatt einer Verringerung der Ausgaben erfolgen. Die Patienten würden häufiger an Röntgenologen überwiesen werden müssen. Da aber die Urologen und Fachärzte in Anbetracht ihrer Haftung für die Interpretation der Bilder meistens ohnehin noch zusätzliche Bilder anfertigen müßten, würden die Ausgaben sogar noch erhöht. Außerdem seien keine Tatsachen bekannt bzw. angeführt worden, aus denen hervorgehen würde, daß Urologen und Fachärzte als Gruppe bei der Anfertigung von Bildern für ihre Diagnosen einen übermäßigen Konsum herbeiführen würden.

Auch wenn davon ausgegangen werden sollte, daß das eingesetzte Mittel dem verfolgten Zweck gegenüber dennoch adäquat wäre, so sei das verwendete Mittel immerhin unverhältnismäßig. Die Maßnahme werde zu einer Zunahme von durch Röntgenologen erbrachten Leistungen führen, sie würde mehr Unannehmlichkeiten für die Patienten zur Folge haben, die Haftung der überweisenden Urologen und Fachärzte erhöhen und die Kosten für die Kranken- und Invalidenversicherung steigern. Außerdem werde dem Recht des Patienten, frei seinen Arzt zu wählen, Abbruch getan und werde die Handels- und Gewerbefreiheit der Urologen und Fachärzte beeinträchtigt. Die öffentliche Hand verfüge schließlich über ein anderes Mittel, um die Einschränkung der Ausgaben und die Bekämpfung des übermäßigen Konsums zu verwirklichen; dabei handele es sich nämlich um die Bestimmungen bezüglich der Bekämpfung des übermäßigen Konsums im Kranken- und Invalidenversicherungsgesetz.

Daß eine diskriminierende Behandlung vorliege, zeige auf jeden Fall der bloße Umstand, daß durch königlichen Erlaß vom 7. Juni 1991 die ungleiche Behandlung wieder aufgehoben worden sei.

A.1.4. Der zweite Klagegrund geht von einer Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung aus; es wird vorgebracht, daß die angefochtenen Bestimmungen diejenigen des königlichen Erlasses vom 7. Dezember 1989 zur Abänderung des königlichen Erlasses vom 14. September 1984 zur Festlegung der Gebührenordnung der Leistungen im Bereich der Gesundheitspflege im Rahmen der Pflichtversicherung gegen Krankheit und Invalidität übernehmen und bestätigen würden, obwohl dieser königliche Erlaß vom Staatsrat für nichtig erklärt worden sei. Der Gegenstand eines Gesetzes dürfe nicht darin bestehen, die Regelwidrigkeit eines königlichen Erlasses zu beseitigen, nachdem diese Regelwidrigkeit vom Staatsrat festgestellt worden sei, oder zu verhindern, daß die Höfe und Gerichte oder der Staatsrat über eine eventuelle Regelwidrigkeit befinden würden. Durch diese Übernahme und Bestätigung des königlichen Erlasses vom 7. Dezember 1989 würden die Personen, auf die dieser Erlaß und das angefochtene Gesetz anwendbar seien, ungleich behandelt, und zwar sowohl hinsichtlich des ihnen gewährleisteten Rechtsschutzes vor den Höfen, den Gerichten und dem Staatsrat als auch hinsichtlich des Zugangs zu diesen Rechtsprechungsorganen, ohne daß dafür eine objektive und angemessene Rechtfertigung gegeben sei.

Aus der Rechtsprechung des Hofes gehe hervor, daß eine Gesetzesbestimmung nicht zum Zweck haben dürfe, die Regelwidrigkeit eines königlichen Erlasses zu beseitigen, nachdem der Staatsrat diese Regelwidrigkeit festgestellt habe, oder einen vom Staatsrat für nichtig erklärten Verwaltungsakt zu bestätigen, was laut der Begründungsschrift zum Entwurf, aus dem das angefochtene Gesetz hervorgegangen sei, der Fall sei. Überdies werde auch verhindert, daß der Staatsrat oder die Höfe und Gerichte noch über eine andere Gesetzmäßigkeitskritik befinden könnten als diejenige, welche auf einer Verletzung von Artikel 3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat beruhe.

Die Anwendung der Wirksamklärungstechnik sei zur Beseitigung des vom Staatsrat festgestellten Formmangels nicht nötig gewesen, denn es hätte genügt, wenn der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats ein neuer Erlaßentwurf vorgelegt worden wäre. Falls es die Absicht gewesen sein sollte, den für nichtig erklärten Bestimmungen Rückwirkung zu verleihen, so hätte eine Bestimmung ausgereicht, welche nur das Rückwirkungsverbot aufhebe, da das Verbot der Nichtrückwirkung nur gesetzgeberischer Art sei. Die zur Anwendung gebrachte Technik sei demzufolge unverhältnismäßig.

In der Begründungsschrift werde das verwendete Verfahren aufgrund von Rechtssicherheitsabwägungen begründet. Der Gesetzgeber habe allerdings nicht klargelegt, warum die Rechtssicherheit die Übernahme und Bestätigung des für nichtig erklärten Erlasses erfordert habe oder worin die angeführte Rechtsunsicherheit eben bestehe. Die Rechtssicherheit könne nicht darauf hinauslaufen, daß die Rechtsfolgen eines Nichtigkeitsurteils des Staatsrats beseitigt würden. Daß die Rechtssicherheit nicht erfordere, daß der Erlaß vom 7. Dezember 1989 mit Wirkung vom 1. Januar 1990 erneut in Kraft trete, gehe übrigens aus dem königlichen Erlaß vom 7. Juni 1991 hervor, der mit Wirkung vom 1. Juni 1991 die nunmehr beanstandete Behandlungsgleichheit aufgehoben habe. Schließlich lägen keine besonderen Umstände vor, welche die Anwendung der Wirksamklärungstechnik rechtfertigen könnten.

« Erwidierungsschriftsatz » des Ministerrats

A.2.1. Wie vom Hof sowie von der Rechtslehre angenommen werde, fange die Klageerhebungsfrist bereits am Tag der Veröffentlichung der Rechtsnorm an. Die Klage sei also zeitlich unzulässig.

A.2.2. Die Sachlagen der Urologen und Fachärzte (im Schriftsatz « Konnexisten » genannt) unterscheide sich von derjenigen der Röntgenologen. Der Behandlungsunterschied zwischen beiden Kategorien sei wegen der Unterschiede in der Ausbildung und Qualifikation, welche zwischen beiden Gruppen existieren würden, gerechtfertigt.

Die Röntgenologen und die Konnexisten befänden sich nicht in einer vergleichbaren Sachlage, wenn sie Leistungen für medizinische Bildherstellung erbringen würden; ihre jeweilige Verantwortlichkeit sei unterschiedlich. Außerdem bezögen die Röntgenologen ihre Einkünfte nur aus Leistungen für medizinische Bildherstellung, wohingegen die Konnexisten ihre Einkünfte aus ihrer anderen Tätigkeit, welche ihre Haupttätigkeit darstelle, bezögen. Der damalige Minister für Soziales habe in Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage in Erinnerung gerufen, daß die Unterscheidung auf einer unterschiedlichen Qualifikation beruhe. Der König hätte die Leistungen für medizinische Bildherstellung den Röntgenologen allein vorbehalten können. Der König habe dies nicht getan, sondern sich für eine geringere Erstattung der von anderen Fachärzten als Röntgenologen erbrachten Leistungen entschieden.

Die Unterscheidung stehe in Übereinstimmung mit der Zielsetzung der Bekämpfung des übermäßigen Konsums sowie der Gesundung der Finanzlage der Kranken- und Invalidenversicherung. Die Festsetzung der Honorare passe übrigens im Rahmen der Einschränkung der Leistungen, die von einem Facharzt, der kein Röntgenologe sei, erbracht werden könnten.

Die verfolgte Zielsetzung der Einschränkung der Ausgaben im Bereich der Versicherung für ärztliche Versorgung sei nicht unangemessen oder unstatthaft. Es stehe dem Hof übrigens nicht zu, zu beurteilen, ob die vom Gesetzgeber ergriffene Maßnahme im Hinblick auf diese Zielsetzung angebracht sei.

Die Rechtsauffassung der klagenden Parteien, der zufolge die Maßnahme in Anbetracht des erstrebten Zwecks inadäquat oder unverhältnismäßig sei, beruhe nicht auf objektiven Tatsachen. Es zeige sich nicht, daß die ermäßigte Vergütung für von Konnexisten erbrachte Leistungen eine Verschiebung der Ausgaben zu den Röntgenologen hin zur Folge haben würde, anstatt eine Verringerung der Ausgaben herbeizuführen. Genausowenig sei einzusehen, wie die angefochtenen Bestimmungen die freie Arztwahl beeinträchtigen würden.

A.2.3. Die Einführung der angefochtenen Bestimmungen durch ein Gesetz sei auf das Bemühen zurückzuführen, die Rechtssicherheit zu gewährleisten, und sei von der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats nahegelegt worden. Da es Zweifel geben könnte, was die Bedingungen betrifft, unter denen die Bestimmungen eines königlichen Erlasses Rückwirkung haben könnten, war die Regierung berechtigt, diese Bestimmungen in ein Gesetz aufzunehmen. Somit werde weder gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, noch gegen die Rechtskraft eines Nichtigkeitsurteils des Staatsrats, noch gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung verstoßen. Das Verfahren der Substituierung auf dem Gesetzesweg sei bereits dreimal vom Hof für zulässig befunden worden.

Der Hof betone bei seiner Prüfung der « Wirksamklärungen durch Gesetz » die Absicht des Gesetzgebers und den Zweck der Wirksamklärung. In einem früheren Urteil sei dabei auf das Bemühen um Rechtssicherheit hingewiesen worden.

Es gebe eine offensichtliche Unverhältnismäßigkeit zwischen dem Grund, der zur Nichtigklärung des königlichen Erlasses vom 7. Dezember 1989 geführt habe (Formmangel), und den gravierenden praktischen Folgen dieses Urteils. In diesem Zusammenhang sei die vom Gesetzgeber verfolgte Zielsetzung (Kontrolle der Ausgaben und Gewährleistung der Rechtssicherheit) legitim.

Die verwendete Technik der Substituierung versage den Bürgern nicht ihre Rechte, zumal von keinen wohlverworbenen Rechten die Rede sein könne, aufgrund der Änderungen, die an der Gebührenordnung vorgenommen worden seien, ehe das Urteil des Staatsrats verkündet worden sei. Die angefochtene Bestimmung ändere die Tragweite des besagten Urteils nicht ab.

Hilfsweise sei darauf hinzuweisen, daß besondere Umstände die Anwendung der Wirksamklärungstechnik begründen könnten. Die angefochtene Bestimmung solle Einsparungen in Höhe von anderthalb Milliarden Franken ermöglichen.

Die klagenden Parteien seien nicht berechtigt, die gewählte Wirksamklärungstechnik zu beurteilen; sie würden übrigens nicht angeben, weshalb die zur Anwendung gebrachte Technik in keinem Verhältnis zur verfolgten Zielsetzung stünde.

Aus einem neueren Urteil des Hofes gehe hervor, daß die bloße Auswirkung einer rückwirkenden Bestimmung auf anhängige Streitfälle diese Rückwirkung nicht unrechtmäßig mache; dies wäre nur dann der Fall, wenn sie ausschließlich oder hauptsächlich zum Zweck hätte, die Lösung dieser Streitfälle zu beeinflussen oder Rechtsprechungsorgane daran zu hindern, über eine Rechtsfrage zu befinden, ohne daß besondere Umstände diese Einmischung rechtfertigen könnten. Im vorliegenden Fall liege die Rückwirkung der angefochtenen Bestimmung in dem eindeutig zum Ausdruck gebrachten Bemühen begründet, die Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Erwiderungsschriftsatz der klagenden Parteien

A.3.1. Das Gesetz vom 21. Dezember 1994 sei im *Belgischen Staatsblatt* vom 23. Dezember 1994 - zweite Ausgabe - veröffentlicht worden. Die sechsmonatige Klageerhebungsfrist laufe bis zum 23. Juni 1995. Die Klage sei am 22. Juni 1995, d.h. also fristgerecht erhoben worden.

A.3.2. Die Intervention der institutionellen Parteien habe durch die fristgerechte Einreichung eines Schriftsatzes zu erfolgen. Der Ministerrat habe dem Hof sowie den klagenden Parteien jedoch einen « Erwiderungsschriftsatz » zugesandt. Darüber hinaus hätten die klagenden Parteien auch offiziell eine Abschrift dieses Schriftstücks zugesandt bekommen, aber darauf seien die Wörter « van antwoord » (Erwiderungs-) gestrichen worden. Diese Streichung sei jedoch nicht vom Rechtsanwalt des Ministerrats paraphiert worden. Der Ministerrat habe also keinen Schriftsatz eingereicht und könne demzufolge keine Partei im Sinne von Artikel 85 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 sein. Sein Erwiderungsschriftsatz sei demzufolge von der Verhandlung auszuschließen.

A.3.3. Gemäß Artikel 62 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 und Artikel 17 § 1 des Gesetzes über den Gebrauch der Sprachen in Verwaltungsangelegenheiten müsse sich der Ministerrat in dieser Rechtssache der niederländischen Sprache bedienen. Prozeßakten, die in einer anderen Sprache oder zweisprachig abgefaßt seien, seien nichtig. Der Erwiderungsschriftsatz des Ministerrats enthalte jedoch mehrere einsprachig französische Zitate, weshalb dieser Schriftsatz für nichtig zu erklären und von der Verhandlung auszuschließen sei.

A.3.4. Seinem Erwiderungsschriftsatz füge der Ministerrat kein Anlagenverzeichnis bei; er erwähne genausowenig die übermittelten Schriftstücke. Trotzdem sei in diesem Schriftsatz die Rede von einer Notiz des « Ausschusses der Versicherung für Gesundheitspflege » sowie eines Gutachtens der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats zum königlichen Erlaß zur Wiedereinführung des Erlasses vom 7. Dezember 1989. Diese Schriftstücke seien den klagenden Parteien nicht übermittelt worden. Soweit der « Erwiderungsschriftsatz » des Ministerrats für zulässig erklärt werden sollte, sei die Übermittlung dieser Schriftstücke anzuordnen und sei den klagenden Parteien im Hinblick auf die Beantwortung eine Frist zu setzen.

A.3.5. Die Ausbildung zum Röntgenologen unterscheide sich zwar von derjenigen zum Urologen oder in einem anderen Spezialgebiet, aber der Ministerrat lege nicht dar, warum der Unterschied in der Ausbildung eine höhere Entschädigung für die Röntgenologen rechtfertigen würde. Jeder Facharzt erhalte nämlich hinsichtlich seines eigenen Spezialgebiets eine weitaus gründlichere Ausbildung in der Röntgenologie und Echographie, im unmittelbaren Zusammenhang mit diesem Spezialgebiet, was ihn in die Lage versetze, gezieltere Aufnahmen zu machen. Röntgenologen hätten diese besondere Ausbildung nicht genossen.

Röntgenologen und Urologen oder andere Fachärzte befänden sich in einer vergleichbaren Sachlage, wenn sie selbst Aufnahmen machen würden.

Die Ausbildung zum Röntgenologen sei technischer Art. In mehreren Fällen würden die Aufnahmen nicht vom Röntgenologen selbst gemacht; vielmehr fertige er lediglich ein Protokoll der Aufnahmen an. Daraus gehe

hervor, daß er keine gezielten Aufnahmen mache und den dynamischen Aspekt der Untersuchung nicht beurteile.

Wenn ein Facharzt, der kein Röntgenologe sei, selbst Aufnahmen für seine Diagnosen mache, müsse er dabei nicht nur persönlich anwesend sein, außerdem müsse er selbst die technische Untersuchung durchführen. Er sei ebenfalls verantwortlich für das von ihm abgefaßte Protokoll der von ihm gemachten Aufnahmen.

Das Argument, dem zufolge die Röntgenologen ihre beruflichen Einkünfte nur aus Leistungen bezüglich der medizinischen Bildherstellung beziehen würden, wohingegen dies bei den Nichtröntgenologen nicht der Fall sei, sei unerheblich. In vielen Fällen stelle die medizinische Bildherstellung den wichtigsten Bestandteil der Untersuchung der Nichtröntgenologen dar, wozu lediglich die Konsultation berechnet werden könne, wohingegen der Röntgenologe eine Vergütung erhalte, welche der Vergütung für die Konsultation entspreche.

Der Hinweis auf die Antwort des Ministers für Soziales auf eine parlamentarische Anfrage sei ein nur aus eigener Machtvollkommenheit vorgebrachtes Argument. Es handele sich überdies um eine unverbindliche Erklärung, welche nicht dokumentiert sei und außerdem Widersprüche enthalte. Dem Argument, dem zufolge der König ein Monopol für die Röntgenologen hätte vorsehen können, sei nicht beizupflichten, weil dies einen Eingriff in die therapeutische Freiheit darstellen würde.

Die Absicht, Einsparungen zu erzielen, sei in den Vorarbeiten nicht zum Ausdruck gebracht worden. Auch in der Annahme, daß dies das Ziel der angefochtenen Bestimmung gewesen sei, so sei diese der Zielsetzung weder adäquat noch angemessen. Die angefochtene Maßnahme stehe nicht einmal im Zusammenhang mit dieser Zielsetzung.

Wenn der Facharzt, der kein Röntgenologe sei, selbst die Aufnahmen mache, gebe es eine kostensparende Wirkung, weil so vermieden werde, daß zusätzliche Untersuchungen durchgeführt oder bestehende Untersuchungen wiederholt werden müßten. Die Maßnahme habe allerdings eine kostenerhöhende, wenigstens eine kostenverschiebende Wirkung.

Der Ministerrat bringe keinen einzigen Tatbestand vor, aus dem hervorgehen sollte, daß die angefochtene Bestimmung eine kostensparende Wirkung hätte. In der Vergangenheit sei die Maßnahme übrigens aufgehoben worden.

Eine Verschiebung der Kosten werde sich daraus ergeben, daß die Fachärzte, die keine Röntgenologen seien, nicht mehr in die Apparatur für die Herstellung der Bilder investieren und ihre Patienten an die Röntgenologen überweisen würden. In Anbetracht der ärztlichen Sorgfaltspflicht werde die Anzahl der Leistungen zunehmen.

Der Ministerrat antworte nicht auf die Argumentation bezüglich der adäquaten Beschaffenheit des eingesetzten Mittels und bezüglich der Verhältnismäßigkeit angesichts der verfolgten Zielsetzung.

Der Anteil der Konnexisten an der medizinischen Bildherstellung sei weiterhin beschränkt. Die Behauptung des Ministerrats, es würde sich dabei um eine Einsparung in Höhe von anderthalb Milliarden Franken handeln, werde weder untermauert noch glaubhaft gemacht.

Wenn Einsparungen im Bereich der medizinischen Bildherstellung erzielt werden müßten, so müßten die entsprechenden Lasten unter alle Beteiligten verteilt werden, d.h. die Röntgenologen und die Fachärzte, die keine Röntgenologen seien.

Die Behauptung, der zufolge die therapeutische Freiheit durch die angefochtene Maßnahme nicht beeinträchtigt werde, lasse sich in Frage stellen.

A.3.6. Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats sei in ihrem Gutachten vom 2. Juni 1994 nicht auf den Umstand eingegangen, daß der königliche Erlaß vom 7. Juni 1991 die ungleiche Behandlung aufgehoben habe, und genauso wenig auf die Nichtigerklärung des königlichen Erlasses vom 7. Dezember 1989. Der Staatsrat habe lediglich die Ansicht vertreten, daß der königliche Erlaß vom 7. Dezember 1989 nicht rückwirkend durch einen neuen Erlaß wieder eingeführt werden könne. Dem Argument der Rechtssicherheit sei demzufolge nicht beizupflichten.

Das Nichtigkeitsurteil des Staatsrats könne nicht im Sinne einer Nichtigerklärung wegen Formmängeln heruntergespielt werden. Artikel 3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat erfordere nämlich auch eine inhaltliche Prüfung. In seinem Urteil stelle der Staatsrat fest, daß, wenngleich es die Absicht gewesen sei, bald zu Einsparungen im Bereich der medizinischen Bildherstellung zu gelangen, der Minister nicht dementsprechend gehandelt habe und sich deshalb nicht in relevanter Weise auf die Dringlichkeit berufen könne.

Nicht überzeugend sei die Rechtsauffassung des Ministerrats, der zufolge keine Antastung wohlerworbener Rechte vorliege. Durch die Behauptung, daß die am königlichen Erlaß vom 7. Dezember 1989 angebrachten Änderungen implizit übernommen worden seien, deute der Ministerrat an, daß auch eine andere Lesart möglich sei. Übrigens mache der Ministerrat auch geltend, daß die Nichtigerklärung der Bestimmung zur Folge hätte, daß die Konnexisten erneut aufgrund der früheren Gebührenordnung fakturieren würden.

Aus dem Schriftsatz des Ministerrats gehe hervor, daß die angefochtene Bestimmung eine tatsächliche Wirksamklärung beinhalte und daß das Ziel des Gesetzes keineswegs in einer Einsparung im Bereich der medizinischen Bildherstellung oder in einer Bekämpfung des übermäßigen Konsums gelegen sei. Die Bestimmungen des für nichtig erklärten königlichen Erlasses würden nämlich ungekürzt im Gesetz übernommen.

Die Übernahme des für nichtig erklärten königlichen Erlasses in einen Gesetzestext hindere den Staatsrat daran, über die anderen Nichtigkeitsklagegründe zu befinden. Die Nichtigkeitsklage beim Hof gegen das Wirksamklärungsgesetz ermögliche es nur, Klagegründe vorzubringen, welche von einer Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes ausgehen würden, weshalb tatsächlich verhindert werde, daß die Rechtsprechungsorgane über bestimmte Rechtsfragen befinden würden.

Die Behauptungen, denen zufolge die Maßnahme eine Einsparung in Höhe von anderthalb Milliarden Franken mit sich bringe und die Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmung dazu führen würde, daß die « Konnexisten » erneut aufgrund der früheren Gebührenordnung fakturieren würden, was die Verwirklichung der Zielsetzung der Bekämpfung des übermäßigen Konsums verhindern würde, entsprächen keinen außergewöhnlichen Umständen im Sinne des Urteils Nr. 45/95.

Wenn der königliche Erlaß vom 7. Juni 1991, der die Behandlungsgleichheit zwischen Röntgenologen und anderen Fachärzten erneut eingeführt habe, weiterhin ungekürzt gelte, so ergebe sich die Frage, weshalb nur für den Zeitraum der Geltung des vom Staatsrat für nichtig erklärten königlichen Erlasses vom 7. Dezember 1989 eine differenzierte Behandlung existieren solle. Alles weise darauf hin, daß man tatsächlich nicht wolle, daß das Nichtigkeitsurteil des Staatsrats Rechtsfolgen zeitige. Das wirkliche Ziel der angefochtenen Bestimmungen bestehe in der Wirksamklärung eines für nichtig erklärten Erlasses. Die sogenannten Einsparungen und die Bekämpfung des übermäßigen Konsums seien nur ein vorgetäushtes Ziel.

Schließlich könne man den klagenden Parteien nicht das Recht versagen, die zur Anwendung gebrachte Wirksamklärungstechnik zu beurteilen, weil sie sonst - im Widerspruch zu Artikel 13 der Verfassung - ihrem gesetzlichen Richter entzogen würden.

Ergänzender « Erwidierungsschriftsatz » der klagenden Parteien

A.4.1. Die Zielsetzungen der Verwirklichung von Einsparungen und der Bekämpfung des übermäßigen Konsums seien in den Vorarbeiten nicht angesprochen worden.

Die wenigen Argumente, die man in den Notizen des NIKIV wiederfinde, bezögen sich auf die Situation der Röntgenologen, nicht auf diejenige der Konnexisten. Es sei unklar, weshalb man die Konnexisten noch ungünstiger behandle als die Röntgenologen.

Das Argument, dem zufolge die Konnexisten ohne die angefochtenen Bestimmungen neu fakturieren könnten, treffe nicht auf sie zu, weil die Diskriminierung, die es ihnen gegenüber gegeben habe, bereits aufgehoben worden sei, ehe der Staatsrat den königlichen Erlaß vom 7. Dezember 1989 für nichtig erklärt habe.

A.4.2. Der Ministerrat zitiere das Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats unrichtig und verschweige dabei, daß der Staatsrat Vorbehalte angesichts der Rückwirkung geäußert habe. So habe der Staatsrat darauf hingewiesen, daß die Rückwirkung für das ordentliche Funktionieren des öffentlichen Dienstes notwendig sein müsse, daß dadurch nicht den eventuellen wohlerworbene Rechten Abbruch getan werden

dürfe, wobei es sich insbesondere um das Eigentumsrecht handele, und daß die Rückwirkung auf einer hinreichenden Rechtfertigung beruhen müsse.

A.4.3. Im vorliegenden Fall sei eine solche Rechtfertigung nicht vorhanden, und es sei befremdlich, daß den wohlerworbenen Rechten nicht Abbruch getan worden wären, in Anbetracht der Tatsache, daß der königlichen Erlaß vom 7. Juni 1991 die Diskriminierung aufgehoben habe. Übrigens hätten verschiedene Mitglieder des «Versicherungsausschusses» des NIKIV auf die Verletzung der wohlerworbenen Rechte hingewiesen.

Außerdem gelte das Argument der haushaltsmäßigen Auswirkungen nur für die Röntgenologen, nicht aber für die Konnexisten, bei denen keine Gefahr der Neufakturierung bestehe. Warum die Rechtssicherheit ein rückwirkendes Auftreten des Gesetzgebers erfordert hätte, sei um so weniger klar, da die durch die angefochtenen Bestimmungen erneut eingeführte Diskriminierung bereits durch den königlichen Erlaß vom 7. Juni 1991 aufgehoben worden sei.

- B -

Hinsichtlich der zeitlichen Zulässigkeit der Klage

B.1. Laut Artikel 3 § 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof ist eine Nichtigkeitsklage nur dann zulässig, wenn sie innerhalb einer sechsmonatigen Frist nach erfolgter Veröffentlichung der angefochtenen Rechtsnorm erhoben worden ist.

Im vorliegenden Fall wurde das angefochtene Gesetz im *Belgischen Staatsblatt* vom 23. Dezember 1994 (zweite Ausgabe) veröffentlicht. Die am 22. Juni 1995 erhobene Klage ist zeitlich zulässig.

Hinsichtlich des « Erwidierungsschriftsatzes » des Ministerrats

B.2. Die klagenden Parteien bestreiten die Beteiligung des Ministerrats am Rechtsstreit mit der Begründung, daß der Ministerrat keinen Schriftsatz, sondern nur einen Erwidierungsschriftsatz hinterlegt habe. Sie ersuchen gleichzeitig, aus diesem Grund den « Erwidierungsschriftsatz » des Ministerrats von der Verhandlung auszuschließen.

Das vom Ministerrat hinterlegte Schriftstück trägt zwar den Titel «Erwidierungsschriftsatz», aber es wurde innerhalb der in Artikel 85 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 genannten Frist hinterlegt. Trotz des verwendeten Ausdrucks ist dieses Schriftstück in Wirklichkeit ein Schriftsatz im Sinne der soeben erwähnten Gesetzesbestimmung, weshalb der Ministerrat rechtmäßig als Partei am Rechtsstreit beteiligt ist. Es gibt keinen Grund, das vom Ministerrat hinterlegte Schriftstück von der Verhandlung auszuschließen.

Hinsichtlich des Artikels 62 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989

B.3. Die klagenden Parteien beantragen, daß der «Erwiderungsschriftsatz» des Ministerrats für nichtig erklärt und von der Verhandlung ausgeschlossen wird, und zwar mit der Begründung, daß in diesem Schriftsatz Textstellen mit Zitaten in einer anderen Sprache als der Prozeßsprache enthalten seien, ohne daß eine Übersetzung in die Prozeßsprache vermittelt werde.

Der Schriftsatz des Ministerrats wurde in niederländischer Sprache abgefaßt, gemäß Artikel 62 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof.

Der Umstand, daß in diesem Schriftsatz an zwei Stellen kurze Zitate in französischer Sprache enthalten sind, kann nicht zur Nichtigkeit des Schriftsatzes führen; es gibt keinen Anlaß dazu, den Schriftsatz aus diesem Grund von der Verhandlung auszuschließen.

Hinsichtlich des Umfangs der Klage

B.4. Hauptsächlich beantragen die klagenden Parteien die Nichtigklärung des gesamten Artikels 21 des Gesetzes vom 21. Dezember 1994 über soziale und verschiedene Bestimmungen. Hilfsweise beantragen sie die Nichtigklärung der Bestimmungen von Artikel 69ter § 7 5°, 6° und 7°, Artikel 69ter § 8 4° und Artikel 69ter § 11, welche durch den besagten Artikel 21 in das am 14. Juli 1994 koordinierte Gesetz bezüglich der Pflichtversicherung für ärztliche Versorgung und Entschädigungen eingefügt wurden. Nur gegen diese eingefügten Artikel werden Beschwerdegründe vorgebracht. Der Hof prüft demzufolge nur diese Bestimmungen.

Zur Hauptsache

B.5.1. Die angefochtenen Bestimmungen ändern die Gebührenordnung für medizinische Leistungen, welche für Erstattung durch die Pflichtversicherung für ärztliche Versorgung und Entschädigungen in Betracht kommen, und zwar insbesondere die Gebührenordnung für Leistungen im Bereich der medizinischen Bildherstellung, welche von Urologen sowie von Fachärzten, die keine Röntgenologen sind, erbracht werden.

Sie übernehmen den Inhalt des königlichen Erlasses vom 7. Dezember 1989 zur Abänderung des königlichen Erlasses vom 14. September 1984 zur Festlegung der Gebührenordnung der Leistungen im Bereich der Gesundheitspflege im Rahmen der Pflichtversicherung gegen Krankheit und Invalidität. Der königliche Erlaß vom 7. Dezember 1989 wurde vom Staatsrat wegen unzureichender Begründung der angeführten Dringlichkeit für nichtig erklärt.

B.5.2. Die angefochtenen Bestimmungen führen zu einer Herabsetzung - mit Wirkung vom 1. Januar 1990 - des Tarifs der Honorare, welcher die Grundlage für die Erstattung durch die Pflichtversicherung für ärztliche Versorgung und Entschädigungen darstellt; dieser Tarif ist anwendbar auf die Honorare der Leistungserbringer, auf die sich Artikel 50 § 3 des koordinierten Gesetzes bezüglich der Pflichtversicherung für ärztliche Versorgung und Entschädigungen bezieht. Sie beinhalten auch einerseits, daß bestimmte Leistungen im Bereich der medizinischen Bildherstellung, wenn diese von Urologen oder von Fachärzten, die keine Röntgenologen sind, zusammen mit anderen Leistungen erbracht werden, nicht mehr für Erstattung zu Lasten der Pflichtversicherung für ärztliche Versorgung in Betracht kommen, und andererseits, daß für diese Leistungen die soeben genannten Leistungserbringer kein Honorar mehr verlangen dürfen.

Hinsichtlich des ersten Klagegrunds

B.6. Im ersten Klagegrund machen die klagenden Parteien geltend, daß die angefochtenen Bestimmungen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen würden, indem in der Gebührenordnung für die Leistungen im Bereich der medizinischen Bildherstellung ein ungerechtfertigter Unterschied zwischen den Urologen und den Fachärzten, die keine Röntgenologen seien, einerseits und den Röntgenologen andererseits gemacht werde.

B.7.1. Der Gesetzgeber verfügt über eine weitgehende Beurteilungsfreiheit, um im System der Pflichtversicherung für ärztliche Versorgung und Entschädigungen die Gebührenordnung für medizinische Leistungen festzusetzen, insbesondere unter Beachtung der Erfordernisse einer optimalen Gesundheitspflege und des finanziellen Gleichgewichts des Systems. Unter Berücksichtigung des letztgenannten Erfordernisses steht es dem Gesetzgeber zu, zu prüfen, in welchem Maße der Anstieg der Ausgaben oder der übermäßige Konsum im Bereich der medizinischen Leistungen auf eine bestimmte Kategorie von Leistungserbringern zurückzuführen ist, und in diesem Zusammenhang zu beurteilen, welche Maßnahmen ergriffen werden sollen. Der Gesetzgeber darf dabei jedoch nicht die Tragweite der Artikel 10 und 11 der Verfassung mißachten, indem er in bezug auf ein und dieselbe Gruppe von medizinischen Leistungen eine bestimmte Kategorie von Leistungserbringern auf eine besondere Art und Weise behandelt, gegenüber einer anderen, mit ihnen vergleichbaren Kategorie von Leistungserbringern, ohne daß diese Unterscheidung in angemessener Weise gerechtfertigt werden kann.

B.7.2. Im vorliegenden Fall führt der Ministerrat gar keinen Tatbestand an, der rechtfertigen würde, warum die beanstandete Unterscheidung, die im vorgenannten königlichen Erlaß vom 7. Dezember 1989 enthalten war aber daraufhin durch den königlichen Erlaß vom 7. Juni 1991 zur Abänderung des königlichen Erlasses vom 14. September 1984 zur Festlegung der Gebührenordnung der Leistungen im Bereich der Gesundheitspflege im Rahmen der Pflichtversicherung gegen Krankheit und Invalidität aufgehoben wurde - wobei durch diesen königlichen Erlaß vom 7. Juni 1991 den klagenden Parteien zufolge deren Einwänden in ausreichendem Maße entsprochen worden war -, rückwirkend auf dem 1. Januar 1990 erneut eingeführt worden ist.

Der Ministerrat stellt nicht unter Beweis - und der Hof ersieht nicht -, in welcher Hinsicht die

Unterschiede in der Ausbildung und Qualifikation, welche zwischen den Urologen und den Fachärzten, die keine Röntgenologen sind, einerseits und den Röntgenologen andererseits bestehen, die eingeführte Unterscheidung rechtfertigen könnten.

In bezug auf den Zusammenhang, den die angefochtenen Bestimmungen damit aufweisen würden, daß die Urologen und Fachärzte, die keine Röntgenologen sind, den übermäßigen Konsum im Bereich der Leistungen für medizinische Bildherstellung zu vertreten hätten oder daß diese Leistungserbringer in diesem Bereich mehr als vergleichbare Kategorien zu einem ungerechtfertigten Anstieg der Ausgaben der Pflichtversicherung für ärztliche Versorgung und Entschädigungen beitragen würden, stellt der Hof fest, daß dieser Ausgangspunkt weder in den Vorarbeiten zu den angefochtenen Bestimmungen, noch im Schriftsatz des Ministerrats, noch in den vom Ministerrat hinterlegten Schriftstücken anhand von Tatsachen untermauert wird.

B.7.3. Der erste Klagegrund ist begründet.

B.8. Der zweite Klagegrund ist nicht zu prüfen, da er nicht zu einer weiterreichenden Nichtigklärung führen kann.

B.9. In Anbetracht des Umfangs der verwaltungsmäßigen und finanziellen Schwierigkeiten, die im vorliegenden Fall, was die Anwendung betrifft, aus der Rückwirkung der Nichtigklärung hervorgehen würden, sind die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmung für die Zeit zwischen dem 1. Januar 1990 und dem 1. Juni 1991 aufrechtzuerhalten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

- erklärt Artikel 21 des Gesetzes vom 21. Dezember 1994 über soziale und verschiedene Bestimmungen für nichtig, soweit er die Bestimmungen von Artikel 69ter § 7 5°, 6° und 7°, Artikel 69ter § 8 4° und Artikel 69ter § 11 in das am 14. Juli 1994 koordinierte Gesetz bezüglich der Pflichtversicherung für ärztliche Versorgung und Entschädigungen einfügt;

- erhält die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmung für die Zeit zwischen dem 1. Januar 1990 und dem 1. Juni 1991 aufrecht.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 13. Juni 1996.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

L. De Grève