

Geschäftsverzeichnissrn. 1100 und 1160
Urteil Nr. 83/98 vom 15. Juli 1998

## URTEIL

---

*In Sachen:* Klagen auf Nichtigkeitklärung des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 25. Februar 1997 bezüglich des integralen Qualitätsmanagements in Pflegeanstalten, erhoben vom Ministerrat und von der VoE Vlaams Artsensyndicaat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern H. Boel, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts und R. Henneuse, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klagen*

a. Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 11. Juni 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 12. Juni 1997 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob der Ministerrat, Wetstraat 16, 1000 Brüssel, Klage auf Nichtigerklärung des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 25. Februar 1997 bezüglich des integralen Qualitätsmanagements in Pflegeanstalten (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 9. April 1997).

Diese Rechtssache wurde unter der Nummer 1100 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragen.

b. Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 8. Oktober 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 9. Oktober 1997 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die VoE Vlaams Artsensyndicaat, mit Vereinigungssitz in 2018 Antwerpen, Jan Van Rijswijklaan 80, Klage auf Nichtigerklärung des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 25. Februar 1997 bezüglich des integralen Qualitätsmanagements in Pflegeanstalten (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 9. April 1997).

Diese Rechtssache wurde unter der Nummer 1160 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragen.

## II. *Verfahren*

### a. *Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 1100*

Durch Anordnung vom 12. Juni 1997 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 14. August 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 19. August 1997.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- der Regierung der Französischen Gemeinschaft, Surllet de Chokierplein 15-17, 1000 Brüssel, mit am 1. Oktober 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- der Flämischen Regierung, Martelaarsplein 19, 1000 Brüssel, mit am 2. Oktober 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- der Wallonischen Regierung, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, mit am 2. Oktober 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

*b. Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 1160*

Durch Anordnung vom 9. Oktober 1997 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 12. November 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 8. November 1997.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- der Regierung der Französischen Gemeinschaft, Surllet de Chokierplein 15-17, 1000 Brüssel, mit am 26. Dezember 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- der Wallonischen Regierung, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, mit am 26. Dezember 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- der Flämischen Regierung, Martelaarsplein 19, 1000 Brüssel, mit am 29. Dezember 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

*c. Verbundene Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummern 1100 und 1160*

Durch Anordnung vom 14. Oktober 1997 hat der Hof die Rechtssachen verbunden.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 27. Februar 1998 und 13. März 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Erwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- dem Ministerrat, mit am 30. März 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 1100,

- der Flämischen Regierung, mit am 31. März 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief in den Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummern 1100 und 1160,

- der Wallonischen Regierung, mit am 1. April 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief in den Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummern 1100 und 1160,

- der VoE Vlaams Artsensyndicaat, mit am 1. April 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 1160,

- der Regierung der Französischen Gemeinschaft, mit am 10. April 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen in den Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummern 1100 und 1160.

Durch Anordnungen vom 25. November 1997 und 27. Mai 1998 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 11. Juni 1998 bzw. 11. Dezember 1998 verlängert.

Durch Anordnung vom 29. April 1998 hat der Hof die Rechtssachen für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 20. Mai 1998 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 30. April 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 20. Mai 1998

- erschienen

. RA T. Balthazar, in Gent zugelassen, für den Ministerrat,

. RA L. Wynant, in Brüssel zugelassen, für die VoE Vlaams Artsensyndicaat,

. RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,

. RA V. Thiry, in Lüttich zugelassen, für die Wallonische Regierung,

. RA S. Depré, in Brüssel zugelassen, für die Regierung der Französischen Gemeinschaft,

- haben die referierenden Richter H. Boel und E. Cerexhe 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. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

*Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 1100*

*Klageschrift*

A.1.1. Der Ministerrat fordere die Nichtigklärung des gesamten Dekrets, oder zumindest von dessen Artikel 2 1°, insofern daraus in Verbindung mit den anderen Bestimmungen des Dekrets abgeleitet werden könne, daß das Dekret auch auf Organisationen und Einrichtungen anwendbar sei, die im Bereich der Pflegeleistungen innerhalb und außerhalb von Pflegeanstalten tätig seien.

A.1.2. Der Ministerrat führe einen einzigen Klagegrund an, der aus dem Verstoß gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen abgeleitet sei.

Das angefochtene Dekret verstoße gegen die Regelung der Zuständigkeitsverteilung von Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, da - erster Teil - das Dekret als Grundgesetzgebung mit finanziellen Auswirkungen für die betreffenden Anstalten zu betrachten sei und es somit gegen die Ausnahme von Buchstabe a) von Artikel 5 § 1 I Nr. 1 verstoße, da - zweiter Teil - das Dekret den betreffenden Anstalten zusätzliche finanzielle Lasten auferlege und es somit gegen die Ausnahme von Buchstabe b) von Artikel 5 § 1 I Nr. 1 verstoße und da - dritter Teil - das Dekret eine als zusätzlich bezeichnete Anerkennungsnorm auferlege in einem Bereich, der zum föderalen Zuständigkeitsbereich gehöre, so daß die zu Unrecht als zusätzlich

bezeichnete Anerkennungsnorm gegen die nationalen Anerkennungsnormen oder andere, zum föderalen Zuständigkeitsbereich gehörende Regeln verstoßen könne oder sich mit diesen überschneiden könne, so daß die Ausnahmeregelung von Buchstabe f) von Artikel 5 § 1 I Nr. 1 verletzt werde.

Zur Stützung des Klagegrunds sei auf das Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates zu verweisen, das diese am 24. Mai 1996 bezüglich des angefochtenen Dekrets abgegeben habe (L. 25.161/8).

Überdies gehe aus den Vorarbeiten zum Sondergesetz zur Reform der Institutionen hervor, daß der Sondergesetzgeber den Standpunkt vertreten habe, die Gemeinschaften seien in bezug auf die Pflegeanstalten unter anderem zuständig für die Inspektion, die Anerkennung und die Schließung, die interne Organisation und die Aufnahme, insofern diese sich nicht auf die Betriebskosten auswirkten. Das angefochtene Dekret werde sich jedoch mit Sicherheit auf die Betriebskosten auswirken, da den Pflegeanstalten neue Verpflichtungen auferlegt würden, wie die Einstellung eines Qualitätskoordinators, die notwendigerweise Zusatzkosten verursachen würden. Diesbezüglich sei auf die Begründung des angefochtenen Dekrets zu verweisen, in der anerkannt werde, daß die Qualitätsbestrebung nur in eine tatsächliche Qualitätsverbesserung umgesetzt werden könne, wenn ausreichend Personal und Mittel für die Qualitätspolitik eingesetzt würden. In der Begründung werde auch hervorgehoben, daß die Pflegeanstalten die erforderlichen materiellen, finanziellen und personellen Mittel zur Durchführung der Qualitätspolitik vorsehen müßten.

Indem durch Artikel 5 § 4 die Verpflichtung zur Bezeichnung eines Qualitätskoordinators vorgeschrieben werde, werde die gesetzlich auferlegte (Mindest-)Struktur des Krankenhauses geändert und ergänzt, was sicherlich als eine Änderung der Grundgesetzgebung zu betrachten sei.

Durch den Nachdruck auf die integrale Beschaffenheit des durch das Dekret vorausgesetzten Qualitätsmanagements werde auch die Organisation der medizinischen und pflegerischen Leistungen im Krankenhaus geändert, und zwar gleichzeitig mit der Weise, in der die betreffenden Leistungserbringer durch das Krankenhausgesetz und dessen Ausführungserlasse den Auftrag erhalten hätten, das Qualitätsmanagement im Krankenhaus zu gewährleisten. Daß dies die Zielsetzung sei, ergebe sich unter anderem aus der Begründung, in der insbesondere erklärt werde, daß auch die ärztlich-inhaltlichen Aspekte, über die Ärzte entschieden, bei dem notwendigerweise integrierten Ansatz aufgegriffen werden müßten. Dennoch werde bereits in verschiedenen Gesetzen und Erlassen festgelegt, auf welche Weise durch Ärzte, Pfleger und die Verantwortlichen der medizinischen und pflegerischen Abteilungen innerhalb der Krankenhäuser und der anderen Pflegeanstalten das Qualitätsmanagement betrieben werden müsse. Indem die Flämische Gemeinschaft außer den durch diese Bestimmungen organisierten Strukturen und den durch diese Bestimmungen eingeführten Verpflichtungen andere und möglicherweise entgegengesetzte Verpflichtungen und Strukturen einführe, ändere sie die Grundgesetzgebung über die Krankenhäuser ab, so daß gegen die Ausnahmeregelung von Buchstabe a) von Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 verstoßen werde. Außerdem drohe das Dekret, insofern das Qualitätsmanagement auch medizinische Entscheidungen beeinflusse, die Gesetzgebung über die Ausübung der Heilkunst zu ändern.

#### *Schriftsatz der Regierung der Französischen Gemeinschaft*

A.2.1. Das angefochtene Dekret bezwecke eine Verbesserung der Qualität der Führung der Pflegeanstalten durch die Anwendung neuer Managementtechniken und die Schaffung neuer Führungsstrukturen, wie den Qualitätskoordinator. Dies werde sich selbstverständlich auf die Organisation und die Arbeitsweise der Pflegeanstalten und infolgedessen auf die damit verbundenen Kosten auswirken, da neue personelle und finanzielle Mittel in Anspruch genommen werden müßten. Unbeschadet der Anwendung der geltenden Anerkennungsnormen könne eine Anerkennung einer Pflegeanstalt nur gewährt, aufrechterhalten oder verlängert werden, wenn die Bestimmungen des Dekrets eingehalten würden.

Aus Artikel 2 1° des angefochtenen Dekrets gehe deutlich hervor, daß es unter anderem auf die in Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 vorgesehenen Pflegeanstalten Anwendung finde.

#### *Hinsichtlich des von der klagenden Partei angeführten Klagegrunds*

A.2.2. Aus Artikel 5 § 1 I des Sondergesetzes vom 8. August 1980 gehe hervor, daß die Gemeinschaften bei der Annahme von Dekreten auf dem Gebiet der Gesundheitspolitik - wenn sie die Pflegeleistungen innerhalb und außerhalb der Pflegeanstalten betreffen - darauf verzichten müßten, eine der bedeutenden Ausnahmen zu regeln, die der Föderalbehörde vorbehalten seien. In bezug auf die Gesundheitserziehung und die Präventivmedizin hingegen

sein die Befugnisse der Gemeinschaften viel weitgehender, da nur die Maßnahmen der Prophylaxe ihnen entgingen.

A.2.3. Das angefochtene Dekret verstoße eindeutig gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes. Unter « Grundgesetzgebung » sei die Norm bezüglich der Organisation einer Einrichtung zu verstehen, insbesondere die Norm, die ihre Arbeitsweise regele und die festlege, welche Instanzen für ihre Führung verantwortlich seien, jedenfalls auf medizinischer Ebene. Der durch das angefochtene Dekret eingeführte Qualitätskoordinator sei eine neue Instanz im Bereich der Führung der Pflegeanstalten. Dieser Instanz werde eine besondere Aufgabe anvertraut, nämlich die Verwirklichung der von der dekretgebenden Obrigkeit festgelegten Zielsetzungen. So bestimme das angefochtene Dekret, welche Instanzen die Struktur der Pflegeanstalten bildeten, was zum Bereich der Grundgesetzgebung gehöre.

Diese Zuständigkeitsüberschreitung ergebe sich außerdem aus dem Umstand, daß andere Texte - föderalen Ursprungs - den Chefarzt für die gute Arbeitsweise des Krankenhauses und für die Qualität der Pflege verantwortlich machten. Diesbezüglich besitze auch der Ärzterrat Befugnisse. Es stelle sich also heraus, daß das angefochtene Dekret den Qualitätskoordinator an die Stelle anderer, bereits bestehender Instanzen setzen wolle, die durch die föderalen Bestimmungen geregelt würden.

A.2.4. Grundsätzlicher beziehe sich das angefochtene Dekret auf die allgemeine Organisation der Pflegeanstalten, da es darauf abziele, diese Anstalten nach einer vorher festgelegten Politik oder Philosophie führen zu lassen, das heißt die sogenannten übergreifenden Absichten und Ausrichtungen gemäß Artikel 2 4° des Dekrets. Die Pflegeanstalten würden sich also so organisieren müssen, daß sie die Zielsetzungen erreichten, die im Qualitätshandbuch und im Qualitätsplan festgelegt seien. Es würden neue Strukturen eingeführt und eine neue Arbeitsmethode angewandt. Ein solches System habe zumindest teilweise mit der Arbeitsweise der Pflegeanstalten aus medizinischem Gesichtspunkt zu tun. Es regele somit eine Angelegenheit, die aufgrund von Artikel 5 § 1 I Nr. 1 a) des Sondergesetzgebers der Föderalbehörde zustehe.

A.2.5. Außerdem würden die Verpflichtungen, die den Pflegeanstalten auferlegt würden, unweigerlich Auswirkungen finanzieller Art haben. In diesem Punkt stehe das Dekret im Widerspruch zu Artikel 5 § 1 I Nr. 1 b) des Sondergesetzes.

A.2.6. Außerdem schreibe die Flämische Gemeinschaft Anerkennungsnormen vor, die zu den geltenden föderalen Bestimmungen hinzukämen. Gemäß Artikel 5 § 1 I Nr. 1 f) des Sondergesetzes könnten die Gemeinschaften keine neuen Anerkennungsbedingungen auferlegen, wenn diese Bedingungen sich unter anderem auf die Finanzierung der Pflegeanstalten auswirkten. Da das angefochtene Dekret einen Qualitätskoordinator einführe, beziehe es sich unmittelbar auf das Personal der Anstalten.

*Hinsichtlich des von der intervenierenden Partei angeführten Klagegrunds*

A.2.7. Die intervenierende Partei führe einen zweiten Klagegrund zur Nichtigerklärung an, der vom Verstoß gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 und Nr. 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 abgeleitet sei. Dieser Artikel verleihe den Gemeinschaften nicht die Befugnis, die Ausübung der Heilkunst zu regeln, die eine föderale Zuständigkeit sei. Eine Handlung gehöre zur Ausübung der Heilkunde, wenn ihr Ziel darin bestehe oder wenn erklärt werde, daß ihr Ziel darin bestehe, bei einem menschlichen Wesen unter anderem den Gesundheitszustand zu untersuchen, Krankheiten und Gebrechen herauszufinden, die Diagnose eines körperlichen oder psychischen, tatsächlichen oder vermeintlichen pathologischen Zustandes zu erstellen oder dessen Behandlung einzuleiten oder durchzuführen (Urteil Nr. 69/92). Der föderale Gesetzgeber könne aufgrund seiner Zuständigkeit zur Regelung der Heilkunst hierzu die Qualität der Pflegeleistungen berücksichtigen (Urteil Nr. 81/96), so daß die Gemeinschaften nicht auf diesem Gebiet tätig werden dürften.

Insofern das angefochtene Dekret für alle Personalmitglieder der der Pflegeanstalten gelte, betreffe es unweigerlich die Ärzte. Sie seien daher künftig verpflichtet, die Art und Weise ihrer Ausübung der Heilkunst der durch das Dekret bezweckten Qualitätspolitik anzupassen oder, anders ausgedrückt, die Pflege in einer Weise zu erteilen, die den durch das Dekret vorgeschriebenen Qualitätsnormen entspreche. Insofern das angefochtene Dekret die Qualität der Heilkunst regele, verstoße es gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 und Nr. 2 des Sondergesetzes.

*Schriftsatz der Wallonischen Regierung*

A.3. Die Wallonische Regierung erklärt, der Rechtssache beizutreten und sich vorläufig nach dem Ermessen des Hofes zu richten, vorbehaltlich einer anderen Stellungnahme in einem Erwidierungsschriftsatz.

*Schriftsatz der Flämischen Regierung*

*Zulässigkeit*

A.4.1. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Hofes sei eine Nichtigkeitsklage nur zulässig in bezug auf Bestimmungen, gegen die tatsächliche Beschwerden vorgebracht würden. Die Klage beziehe sich ausschließlich auf das Wort « Pflegeleistung » in Artikel 2 1<sup>o</sup> des angefochtenen Dekrets, ohne daß nämlich das Dekret ausschließlich anwendbar wäre auf « Organisation(en), die Tätigkeiten auf dem Gebiet der [...] Gesundheitserziehung oder der Präventivmedizin gemäß Artikel 5 § 1 I des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen » ausübten, wogegen der Ministerrat keine Einwände habe.

A.4.2. In der Klageschrift sei nirgends zu lesen, welche Bestimmungen des angefochtenen Dekrets im einzelnen gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 verstoßen würden, *a fortiori* worin dieser Verstoß bestehen würde. Der Ministerrat beschränke sich im übrigen darauf, auf das Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates zu dem Entwurf, der zu dem angefochtenen Dekret geführt habe, zu verweisen. Lediglich gegen die Paragraphen 3 und 4 von Artikel 5 des angefochtenen Dekrets werde in der Klageschrift eine konkrete Beschwerde vorgebracht. Daraus ergebe sich, daß der einzige Klagegrund in Ermangelung einer Erläuterung unzulässig sei, zumindest daß er ausschließlich gegen Artikel 5 §§ 3 und 4 des angefochtenen Dekrets gerichtet sei.

*Hinsichtlich des von der klagenden Partei angeführten Klagegrunds*

A.4.3. Der Klagegrund sei teilweise faktisch mangelhaft und teilweise unbegründet.

A.4.3.1. Es bestehe kein Zweifel, daß eine den flämischen Pflegeanstalten auferlegte allgemeine Verpflichtung, jedem Patienten oder Kunden eine fundierte Pflege oder Hilfe zukommen zu lassen und ihn respektvoll zu behandeln oder zu betreuen, sowie die besonderen Verpflichtungen, eine integrale Qualitätspolitik aufzubauen, die in Gestalt eines Qualitätshandbuchs und eines Qualitätsplans zu verwirklichen sei, für die sodann eine Kontrolle vorzusehen sei, nicht anders zu bezeichnen seien als eine « Betreuungspolitik innerhalb [...] von Pflegeanstalten » oder als Maßnahmen im Bereich der « Gesundheitserziehung [und] Präventivmedizin ». Auf diese Weise gewährleiste der Dekretgeber ein grundsätzliches Recht gemäß Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung. Der Satzteil « ohne Unterschied des Alters oder des Geschlechts, der ideologischen, philosophischen oder religiösen Überzeugung und ohne Unterschied der Vermögensverhältnisse des Betroffenen » hingegen in Artikel 3 des angefochtenen Dekrets

finde seine Berechtigung in Artikel 11 der Verfassung.

A.4.3.2. Der Ministerrat bestreite jedoch nicht, daß die durch das angefochtene Dekret eingeführte Maßnahme zu den grundsätzlichen Zuständigkeiten der Gemeinschaften in Sachen der Gesundheitspolitik gehöre, er führe jedoch nur an, es sei gegen die in diesem Bereich noch dem Föderalstaat vorbehaltenen und in Artikel 5 § 1 I Nr. 1 a), b) und f) erwähnten Zuständigkeiten verstoßen worden.

Vorab sei jedoch daran zu erinnern, daß der Sondergesetzgeber den Gemeinschaften nicht so sehr «die Betreuung innerhalb und außerhalb von Pflegeanstalten» anvertraut habe, sondern vielmehr «*die Politik* in bezug auf die Betreuung innerhalb und außerhalb von Pflegeanstalten». Damit sei eine bedeutende Vielfalt an Mitteln und Instrumenten gemeint, die die Gemeinschaften einsetzen könnten, um in diesen personenbezogenen Angelegenheiten zu handeln. Die Ausnahmen zu den Befugnissen, die den Gemeinschaften und Regionen im allgemeinen und der Föderalbehörde im besonderen zuerkannt worden seien, müßten einschränkend ausgelegt werden.

A.4.3.3. Im Gegensatz zu den Behauptungen des Ministerrates befasse das angefochtene Dekret sich nicht mit der Grundgesetzgebung im Sinne von Artikel 5 § 1 I Nr. 1 a) des Sondergesetzes. Das Zuständigkeitskriterium «Grundgesetzgebung» dürfe nicht rein formal verstanden werden im Sinne von «dem, was durch das Krankenhausgesetz geregelt wird». Andernfalls würde der föderale Gesetzgeber alle Sachbereiche der Gemeinschaften und Regionen regeln können, insofern er dies lediglich in den koordinierten Gesetzen über die Krankenhäuser tue. Materiell bedeute der Begriff «Grundgesetzgebung» die Leitlinien, die allgemeinen Grundsätze, der Rahmen, innerhalb deren ein bestimmter Sachbereich geregelt werde oder geregelt werden müsse, wobei dies noch teleologisch auszulegen sei, im Lichte der finanziellen Auswirkungen auf die föderale Staatskasse. Das angefochtene Dekret betreffe die Organisation der Inspektion über die Einhaltung der geltenden föderalen Anerkennungsnormen und der zusätzlichen Normen der Gemeinschaften, was unbestritten der Zuständigkeit der Gemeinschaft unterliege, viel eher als eine «Grundregelung» im vorstehend erwähnten Sinne. Die von der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates vertretene extensive Auslegung der vorbehaltenen Zuständigkeit «Grundgesetzgebung» müsse entschieden zurückgewiesen werden. Sie sei nicht nur nicht restriktiv, sondern es seien im Bereich der Pflegeleistung in den Pflegeanstalten kaum Maßnahmen denkbar, die in keinerlei Zusammenhang mit der Arbeitsweise dieser Anstalten aus medizinischer Sicht stehen würden.

Es könne schwerlich ausreichen, daß die interne Struktur einer Pflegeanstalt betroffen werde, damit von einer «Grundregelung» oder gar von einer Änderung der bestehenden Grundgesetzgebung die Rede sein könne. Die interne Organisation der Einrichtung werde in den Vorarbeiten zum Sondergesetz ausdrücklich den Gemeinschaftszuständigkeiten zugeteilt. Aus der Tatsache, daß der Anerkennung der Zuständigkeit der Gemeinschaft für die «interne Organisation und Aufnahme» damals die Erläuterung «insofern diese sich nicht auf die Betriebskosten auswirken» hinzugefügt worden sei, dürfe nicht abgeleitet werden, daß die Gemeinschaftspolitik keinerlei finanzielle Auswirkung auf die Einrichtungen haben dürfe, die ihr unterlägen. Dies würde die Zuständigkeiten der Gemeinschaft vollständig aushöhlen. Im Lichte der Bedeutung des Zuständigkeitsvorbehaltes müsse dieser Satzteil aufgefaßt werden als «insofern diese sich nicht auf die *Finanzierung* des Betriebs auswirken». Es stehe außer Zweifel, daß die (bescheidene) finanzielle Auswirkung des angefochtenen Dekrets für die betreffenden Pflegeanstalten keinen Einfluß auf den Tagespflegesatz habe und somit keine Folgen für die (föderale) Finanzierung der Krankenhäuser, das finanzielle Gleichgewicht der sozialen Sicherheit und die föderale Staatskasse haben könne. Im übrigen habe die Einführung einer Qualitätspolitik nicht notwendigerweise eine Kostenerhöhung zur Folge, im Gegenteil. Auf lange Sicht seien bedeutende Einsparungen zu erwarten, insbesondere durch die Vermeidung von überflüssigen Eingriffen und die wirksamere Organisation von Pflegeabläufen.

A.4.3.4. Das angefochtene Dekret biete den Pflegeanstalten einen Rahmen, doch die Verwirklichung dieser Qualitätspolitik innerhalb einer Einrichtung obliege der Einrichtung selbst. Die flämische Obrigkeit könne und werde keine bestimmten Systeme der Qualitätspolitik auferlegen, sondern lediglich einen Rahmen schaffen, der die Einrichtungen ermutige, eine Qualitätspolitik zu führen, und der die Umsetzung einer Qualitätspolitik erleichtere. Das Dekret trete keineswegs regelnd auf in der Beziehung zwischen dem Patienten und dem Pflegeleistenden. Die Verpflichtungen bezüglich der Qualität der Leistungen, die sowohl den Krankenhausärzten als auch den Pflegern durch die Föderalbehörde auferlegt würden, seien infolgedessen nicht unvereinbar mit dem angefochtenen Dekret, im Gegenteil, alle Initiativen, die die Föderalbehörde ergriffen habe oder noch ergreifen könne, um die qualitätsbezogenen Verpflichtungen zu konkretisieren oder zu strukturieren, würden stets mit dem Dekret vereinbar sein. Das Dekret sehe nämlich nirgendwo vor, wie die Qualitätspolitik in der Einrichtung formal, strukturell oder inhaltlich verwirklicht werden solle; dies alles bleibe der Einrichtung überlassen. Die föderalen Normen und das angefochtene Dekret ergänzten sich gegenseitig. Die föderalen Normen, die in erster Linie strukturelle Aspekte der Pflege regelten, gewährleisteten nämlich nicht notwendigerweise ein annehmbares Niveau für das Ergebnis der

Pflegeleistung. Die föderalen Normen seien hauptsächlich auf die Input-Seite des Pflegesystems ausgerichtet und ließen die Output-Seite dieses Systems unbehelligt.

Es sei somit auch nicht verwunderlich, daß die Verwaltung für Gesundheitspflege des Ministeriums der Flämischen Gemeinschaft, die für die Inspektion, die Anerkennung und die Anerkennungserneuerungen der Pflegeanstalten aus dem Blickwinkel der Gesundheitspflege zuständig sei, das angefochtene Dekret sehr empfohlen habe. Ein derart wichtiger Sachbereich wie die Kontrolle der Qualität der Pflege in den Pflegeanstalten anhand einer Kontrolle der Einhaltung eines juristischen Instrumentariums (die Anerkennungsnormen) könne bei einer deontologisch korrekt eingestellten und pflichtbewußten Verwaltung und Inspektion nur die Frage nach einer angemessenen Ergänzung des bestehenden föderalen Regelwerkes entstehen lassen. Die Qualitätsüberwachung sei der Kernbegriff der Anerkennungspolitik. Es obliege den Gemeinschaften, die Instrumente zu bestimmen und auszubauen, die sie im Hinblick auf die Überwachung der Qualität der Pflege einsetzen.

A.4.3.5. Die Flämische Regierung sehe nicht ein, wie die durch Artikel 5 § 4 des angefochtenen Dekrets auferlegte Verpflichtung zur Bezeichnung eines Qualitätskoordinators « eine Änderung und Ergänzung der gesetzlich auferlegten (Mindest-)Struktur des Krankenhauses » darstellen solle und somit « sicherlich als eine Änderung der Grundgesetzgebung betrachtet werden muß », wie der Ministerrat anführe. Der Ministerrat verliere aus den Augen, daß « bezeichnen » nicht dasselbe sei wie « einstellen » oder « anwerben » und daß der Qualitätskoordinator mit anderen Worten innerhalb des bereits vorhandenen Personalbestandes bezeichnet werde. Im übrigen beeinträchtige das Erfordernis, einen Qualitätskoordinator zu bezeichnen, nicht die durch die föderalen Normen festgelegten Verantwortlichkeiten.

Daß die angefochtene Dekretsregelung keine Grundgesetzgebung über die Krankenhäuser darstelle, gebe der Ministerrat schließlich implizit zu, indem er anerkenne, daß eine Anerkennungsnorm erlassen worden sei. Die gleiche Maßnahme könne jedoch unmöglich gleichzeitig eine Anerkennungsnorm und eine Grundregelung sein. Letztere könne nämlich höchstens die Möglichkeit umfassen, daß Anerkennungsnormen auferlegt würden, jedoch nicht die Anerkennungsnormen selbst.

A.4.3.6. Der zweite, der Föderalbehörde vorbehaltene Sachbereich, den der Ministerrat geltend mache, sei die « Betriebsfinanzierung, wenn sie durch die Grundgesetzgebung geregelt wird ». Auch dieser Teil sei faktisch mangelhaft, da nicht einzusehen sei, wie das angefochtene Dekret eine Regelung im Bereich der Finanzierung - sei es durch die Föderalbehörde oder sei es durch die soziale Sicherheit - des Betriebs der Pflegeanstalten beinhalten könne, *a fortiori* der Finanzierung in der durch die Grundgesetzgebung geregelten Form.

Aus den Vorarbeiten zu Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes werde deutlich, daß diese der Föderalbehörde vorbehaltene Zuständigkeit nur die Nichtzuständigkeit der Gemeinschaften zur Folge habe in bezug auf den Tagespflegesatz, die Ermittlung und die Aufteilung der Defizite der öffentlich-rechtlichen Krankenhäuser, die Bedingungen und Modalitäten der Auszahlung der staatlichen Zuschüsse für die Finanzierung des Betriebs sowie die Festlegung und Auszahlung der Vorschüsse an die Krankenhäuser in Anwendung der Krankenhausgesetzgebung, da jede unterschiedliche Politik der Gemeinschaften in diesen Sachbereichen unweigerlich finanzielle Auswirkungen für den Staat in bezug auf die Finanzierung des Betriebs haben würde.

Eine finanzielle Auswirkung für eine Pflegeanstalt sei nicht das gleiche wie eine finanzielle Auswirkung für den Föderalstaat. Letzteres sei lediglich der Fall, wenn Einfluß auf den Tagespflegesatz ausgeübt werde. Dies sei mit den Verpflichtungen, die durch das angefochtene Dekret auferlegt würden, keineswegs der Fall. Im übrigen würde eine unerhebliche Auswirkung auf den Tagespflegesatz nicht einmal die Nichtzuständigkeit der Gemeinschaften zur Folge haben.

A.4.3.7. Der dritte, der Föderalbehörde vorbehaltene Sachbereich, den der Ministerrat geltend mache, betreffe die nationalen Anerkennungsnormen, insofern diese eine Auswirkung auf die in den Buchstaben b), c), d) und e) von Artikel 5 § 1 I Nr. 1 angeführten Zuständigkeiten haben könnten. Diese Einschränkung habe zur Folge, daß das Erlassen von Anerkennungsnormen - Bedingungen, von denen die Anerkennung im Rahmen der (föderalen) Kranken- und Invalidenversicherung abhängig gemacht werde - im Prinzip ein den Gemeinschaften unterliegender Sachbereich sei. Lediglich für das Erlassen von Anerkennungsnormen, die im Zusammenhang mit den in den Buchstaben b), c), d) und e) angeführten anderen, der Föderalbehörde vorbehaltenen Sachbereichen ständen - was zusammengefaßt dem finanziellen Gleichgewicht der sozialen Sicherheit im allgemeinen und der Kranken- und Invalidenversicherung im besonderen entspreche -, sei der Föderalstaat zuständig, einfach weil er hierfür die finanziellen Folgen tragen müsse, und in diesem Fall könnten die Gemeinschaften diese föderalen Normen natürlich nicht antasten.

Im übrigen werde seit jeher allseits anerkannt, daß die Gemeinschaften zumindest zusätzliche Anerkennungsnormen erlassen könnten, insofern diese nicht die föderalen Normen - die lediglich im Hinblick auf eines der vier namentlich in Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes angeführten Ziele erlassen werden könnten - antasteten. Dies habe die Föderalregierung *in tempore non suspecto* bestätigt, als sie mit « den gemäß den Artikeln 59bis und 59ter der Verfassung für die Gesundheitspolitik zuständigen Behörden in bezug auf die zu führende Gesundheitspolitik » ein Protokoll abgeschlossen habe.

Bei dem angefochtenen Dekret handle es sich unzweifelhaft um eine Anerkennungsnorm. Artikel 7 sehe nämlich vor, daß die Anerkennung einer Pflegeanstalt unbeschadet der Anwendung der bestehenden Anerkennungsnormen nur gewährt, aufrechterhalten oder verlängert werden könne, wenn die Bestimmungen des Dekrets eingehalten würden.

#### *Erwiderungsschriftsatz des Ministerrates*

A.5.1. Der Ministerrat formuliere keinerlei Einwand gegen die Bestimmungen des angefochtenen Dekrets, insofern sie nur auf die Organisationen und Einrichtungen anwendbar sein würden, die Tätigkeiten im Bereich der Gesundheitserziehung oder der Präventivmedizin ausübten. Trotzdem sei die Klage gegen alle Bestimmungen des Dekrets gerichtet, insofern sie auf Organisationen und Einrichtungen, die innerhalb und außerhalb der Pflegeanstalten im Bereich der Pflegeleistungen tätig seien, anwendbar seien. Zentren für geistige Gesundheit oder Initiativen für beschütztes Wohnen zugunsten von Psychiatriepatienten fielen ebenfalls in den Anwendungsbereich von Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes, so daß die Grundgesetzgebung in bezug auf solche Einrichtungen ein föderaler Zuständigkeitsbereich sei.

A.5.2. Im Gegensatz zu den Behauptungen der Flämischen Regierung sei in den Klagegründen doch angeführt, welche Regeln verletzt würden, welche Bestimmungen gegen diese Regeln verstießen und inwiefern diese Regeln durch die genannten Bestimmungen verletzt würden. Die Klage sei somit zulässig.

A.5.3. In bezug auf die Ausnahme im Zusammenhang mit der Grundgesetzgebung sei anzumerken, daß es mehrere föderale Maßnahmen zur Regelung des Qualitätsmanagements in den Pflegeanstalten gebe und daß diese Maßnahmen sowohl haushaltsmäßige Auswirkungen als auch haushaltsmäßige Ziele aufwiesen. Diese Maßnahmen beeinflussten den Tagespflegesatz. Dies ergebe sich auch unweigerlich aus den Maßnahmen, die die Flämische Gemeinschaft im angefochtenen Dekret getroffen habe.

Es sei nicht abzustreiten, daß das angefochtene Dekret, insbesondere dessen Artikel 5 § 4 über die Bezeichnung des Qualitätskoordinators, Änderungen an der Struktur der Krankenhäuser vornehme. Seine Befugnis werde notwendigerweise und unvermeidlich eine Beeinträchtigung darstellen für die Befugnisse des Chefarztes, der als Abteilungsleiter tätigen Ärzte, des Leiters der Pflegeabteilung, des für die Krankenhaushygiene zuständigen Arztes, des für die Krankenhaushygiene zuständigen Pflegers, des Krankenhausapothekers und des Ausschusses für Krankenhaushygiene. Seine Befugnis könne nicht als ergänzend erachtet werden, da er verantwortlich sei für die Ausführung der Qualitätspolitik, die gemäß Artikel 4 des Dekrets notwendigerweise integral und somit übergreifend sein müsse. Die Tatsache, daß er innerhalb des bereits vorhandenen Personals bezeichnet werden könne, ändere daran nichts. Man könne sich auch die Frage stellen, wie die Einrichtungen die Anwerbung oder die Zurverfügungstellung eines ausreichend erfahrenen und befähigten Qualitätskoordinators, dessen Befugnisse so weitreichend seien, daß diese Funktion vollzeitig ausgeübt werden müsse, würden finanzieren können, wenn dies nicht im Haushalt des Krankenhauses vorgesehen sei. Auch andere Bestimmungen des Dekrets, wie die Erstellung eines Qualitätshandbuchs und eines Qualitätsplans, würden erhebliche Kosten verursachen, sicherlich angesichts der Tatsache, daß ebenfalls eine systematische Untersuchung der Zufriedenheit der Patienten/Kunden und die Ausarbeitung von angemessenen Meßinstrumenten und Verfahren zur Prüfung der Qualitätsanforderungen vorgesehen werden müßten. Dies alles könne lediglich durch den Tagespflegesatz finanziert werden.

Obwohl das Dekret selbst keine Regeln vorschreibe, wie die Pflegeleistung zu erfolgen habe, verleihe es der Flämischen Regierung deutlich die Befugnis, in diese Verfahren einzugreifen. Die Genehmigung des Qualitätshandbuchs und des Qualitätsplans werde nämlich eine Voraussetzung bilden, um die Anerkennung zu erhalten und zu behalten.

A.5.4. In bezug auf die Ausnahme für die Finanzierung des Betriebs führe die Flämische Regierung an, die Verpflichtungen des Dekrets würden sich in keiner Weise auf den Tagespflegesatz auswirken und lediglich finanzielle Folgen haben für die Einrichtungen, jedoch nicht für die föderale Finanzierung des Betriebs dieser Einrichtungen. Die Flämische Gemeinschaft führe deshalb Verpflichtungen ein, die diese Einrichtungen lediglich

erfüllen könnten, wenn sie hierzu zusätzliche Mittel von der Föderalbehörde erhielten, und verletze auf diese Weise die föderal gebliebenen Zuständigkeiten.

A.5.5. Der Ministerrat streite nicht ab, daß die Flämische Gemeinschaft die Möglichkeit habe, zusätzliche Anerkennungsnormen aufzuerlegen. Es sei jedoch nicht annehmbar, daß Anerkennungsnormen als zusätzlich bezeichnet würden, während sie in Wirklichkeit die Grundgesetzgebung so änderten oder ergänzten, daß Zuständigkeitskonflikte entstehen könnten oder daß sie sich notwendigerweise auf die Finanzierung des Betriebs auswirken müßten.

*Erwiderungsschriftsatz der Regierung der Französischen Gemeinschaft*

A.6. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft verweist auf die in ihrem Schriftsatz dargelegten Argumente.

*Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 1160*

*Klageschrift*

*Zulässigkeit*

A.7.1. Die VoE Vlaams Artsensyndicaat fordere in der Hauptsache die Nichtigerklärung des gesamten Dekrets und hilfsweise von dessen Artikel 4 1°.

A.7.2. Bei der klagenden Partei handele es sich um einen Berufsverband. Sie weise die erforderliche Eigenschaft und das erforderliche Interesse nach.

A.7.3. Die klagende Partei führt drei Klagegründe an.

*Erster Klagegrund*

A.7.3.1. Der erste Klagegrund lautet wie folgt:

« *Erster Klagegrund*, abgeleitet aus dem Verstoß gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung, insbesondere des Sachbereiches im Zusammenhang mit der Pflegeleistung innerhalb und außerhalb der Pflegeanstalten, und im besonderen aus dem Verstoß gegen Artikel 39 der Verfassung und Artikel 5 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, im besonderen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 a) (die 'Grundgesetzgebung') und Artikel 5 § 1 I Nr. 1, f) (die 'nationalen Normen für die Anerkennung') durch die gesamten angefochtenen Bestimmungen;

*indem* das Dekret vom 25. Februar 1997 bezüglich des integralen Qualitätsmanagements in Pflegeanstalten ein System des integralen Qualitätsmanagements einführt, das zumindest teilweise mit der Arbeitsweise der Pflegeanstalten aus medizinischem Blickwinkel zu tun hat;

*während* die Einführung eines Systems des integralen Qualitätsmanagements, so wie es im Dekret definiert wird, Aspekte der 'Grundgesetzgebung' der Pflegeanstalten umfaßt und deshalb der föderalen Zuständigkeit unterliegt;

*so daß* gegen die im Klagegrund angeführten Bestimmungen und Grundsätze verstoßen wird. »

Wie die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates in ihrem Gutachten über das angefochtene Dekret angemerkt habe, betreffe die Einführung eines Systems des integralen Qualitätsmanagements Aspekte der « Grundgesetzgebung » der Pflegeanstalten. Ein solches System habe zumindest teilweise mit der Arbeitsweise der Pflegeanstalten aus medizinischem Blickwinkel zu tun. Für diesen Aspekt seien die Gemeinschaften nicht zuständig. Bestimmte Aspekte des Qualitätsmanagements könnten sicherlich beispielsweise mit der internen Organisation der Pflegeanstalt oder der Aufnahme zu tun haben und somit Aspekte betreffen, die nicht der Zuständigkeit der Gemeinschaften entzogen worden seien. Die Zuständigkeit der Gemeinschaften zur Auferlegung zusätzlicher Anerkennungsnormen könne jedoch nicht so ausgelegt werden, daß die Gemeinschaften in Form von Anerken-

nungsnormen Regeln festlegen könnten, die zu dem weiterhin der Föderalbehörde obliegenden Zuständigkeitsbereich gehörten. So seien die Gemeinschaften nicht befugt, zusätzliche Anerkennungsnormen im Zusammenhang mit der Grundgesetzgebung, der Finanzierung des Betriebs, der Ausübung der Heilkunst usw. aufzuerlegen. Die Qualitätsüberwachung, so wie sie im Dekret vorgesehen sei, könne sich folglich ausschließlich auf die Aspekte der Arbeitsweise der Pflegeanstalten beziehen, für die die Gemeinschaften zuständig seien. Ein System des integralen Qualitätsmanagements, das in erster Linie darauf ausgerichtet sei, « alle Verfahren, die sich in einer Organisation abspielten, zu normieren, zu kontrollieren und zu verbessern », und das sich auflehne gegen die geltende Qualitätspolitik, die als « fragmentarisch » bezeichnet werde, so wie sie « in der Krankenhausgesetzgebung eingebettet ist », stehe im Widerspruch zu der vorstehend erwähnten Einschränkung der Zuständigkeit der Gemeinschaften. Aus dem eigentlichen Inhalt des Dekrets werde ersichtlich, daß die geplante Regelung auf einen umfassenderen Anwendungsbereich abziele als nur demjenigen der Gesundheitserziehung und der Präventivmedizin. Die Flämische Gemeinschaft sei deshalb nicht befugt, eine Regelung auszuarbeiten, wie sie im Dekret vorgesehen sei.

### *Zweiter Klagegrund*

A.7.3.2. Der zweite Klagegrund lautet wie folgt:

« *Zweiter Klagegrund*, abgeleitet aus dem Verstoß gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung, insbesondere des Sachbereiches im Zusammenhang mit der Betreuungspolitik innerhalb und außerhalb von Pflegeanstalten, und im besonderen aus dem Verstoß von Artikel 4 1° des angefochtenen Dekrets gegen Artikel 39 der Verfassung und gegen Artikel 5 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, im besonderen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 in Verbindung mit den Bestimmungen des königlichen Erlasses Nr. 78 vom 10. November 1967 über die Ärztekammer und des königlichen Erlasses Nr. 79 vom 10. November 1967 über die Ausübung der Heilkunst (unterliegen der Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers), Artikel 130 § 1 Absatz 2 des am 7. August 1987 koordinierten Krankenhausgesetzes sowie Artikel 73 des am 14. Juli 1994 koordinierten Gesetzes über die Krankenversicherung;

*indem* Artikel 4 1° des Dekrets vorsieht, daß jede Pflegeanstalt zur Ausführung der in Artikel 3 beschriebenen Verpflichtung gehalten ist, eine integrale Qualitätspolitik auszuarbeiten, die unter Berücksichtigung der Effizienz, der Zweckmäßigkeit, der Kontinuität, der Sicherheit und der *gesellschaftlichen Akzeptanz der Pflege* auf eine fundierte Pflege ausgerichtet ist »;

*während* Artikel 4 1°, der sich an die Pflegeanstalten richtet, faktisch den Pflegeleistenden eine Verpflichtung auferlegt;

*so daß* gegen die im Klagegrund angeführten Bestimmungen und Grundsätze verstoßen wird. »

Artikel 4 1°, der sich an die Pflegeanstalten richte, erlege den Pflegeleistenden eine Verpflichtung auf, nämlich die « gesellschaftliche Akzeptanz der Pflege ». Vom Standpunkt des Arztes aus sei diese Verpflichtung sehr einschneidend, da sie den Kern der ärztlichen Deontologie treffe, den humanitären Auftrag der Medizin und die Freiheit der Diagnose und der Therapie. Der Sondergesetzgeber habe der Gemeinschaft nicht die Zuständigkeit für die Ausübung der Heilkunst, der Krankenpflege und der Heilhilfsberufe verliehen. Dieser Sachbereich unterliege somit weiterhin der Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers. Die Flämische Gemeinschaft sei deshalb nicht befugt, eine Regelung auszuarbeiten, wie sie im Dekret vorgesehen sei. Sowohl die Ausübung der Heilkunde als auch die ärztliche Deontologie unterlägen der Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers. Artikel 4 1° des angefochtenen Dekrets widerspreche der Freiheit der Diagnose und der Therapie, die durch die föderale Gesetzgebung gewährleistet werde.

### *Dritter Klagegrund*

A.7.3.3. Der dritte Klagegrund lautet wie folgt:

« *Dritter Klagegrund*, abgeleitet aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der koordinierten Verfassung, in denen der verfassungsmäßige Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verankert ist;

*indem* Artikel 4 1° des angefochtenen Dekrets ausschließlich den Krankenhausärzten in der Flämischen Region eine Verpflichtung (nämlich die Kontrolle der gesellschaftlichen Akzeptanz der Pflege) auferlegt, die nicht den Krankenhausärzten auferlegt wird, die der Gesetzgebung des am 7. August 1987 koordinierten Krankenhausgesetzes unterliegen;

*während* diese Ungleichheit eindeutig nicht auf einer Zielsetzung allgemeinen Interesses gründet und eine solche Ungleichheit, die keinerlei vernünftig gerechtfertigte Grundlage hat, dem Gleichheitsgrundsatz widerspricht;

*so daß* das angefochtene Dekret somit gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt. »

Die Behandlungsungleichheit zwischen den Krankenhausärzten in der Flämischen Region und den Krankenhausärzten, die dem koordinierten Krankenhausgesetz unterlägen, finde keine Grundlage im allgemeinen Interesse.

### *Schriftsatz der Flämischen Regierung*

#### *Zulässigkeit*

A.8.1. Die VoE Vlaams Artsensyndicaat könne sicherlich vor dem Hof auftreten, um ihr eigenes Interesse zu vertreten, das in der « Vertretung, Wahrung und Verteidigung der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder, und zwar sowohl der Allgemeinmediziner als auch der Fachärzte der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen und Brüsseler Region » bestehe. Dieses Interesse beschränke sich jedoch auf die Interessen der Ärzte, während das angefochtene Dekret weder Rechte noch Pflichten für Ärzte beinhalte. Das Dekret erlege ausschließlich Pflegeanstalten Verpflichtungen auf. Gewiß seien in diesen Organisationen durchweg Ärzte beschäftigt, doch diese seien als solche von dem angefochtenen Dekret in keiner Weise betroffen, geschweige denn direkt. Der konkreter angefochtene Artikel 4 Absatz 1 Satz 2 1° beinhalte selbst für die Pflegeanstalten keine Verpflichtungen, sondern lediglich eine Umschreibung des Begriffs « Qualität ».

Die Klage sei mangels Interesses unzulässig.

In der Klageschrift sei nirgends angegeben, welche Bestimmungen des angefochtenen Dekrets genau gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen verstoßen würden, geschweige denn inwiefern gegen diese verstoßen werde. Der erste Klagegrund sei in Ermangelung einer Darlegung unzulässig.

#### *Hinsichtlich des ersten Klagegrunds*

A.8.2. Der erste Klagegrund entbehre teilweise einer faktischen Grundlage und sei teilweise unbegründet aus den vorstehend (A.4.3.1, A.4.3.2, A.4.3.3 und A.4.3.7) erwähnten Gründen.

#### *Hinsichtlich des zweiten Klagegrunds*

A.8.3. Der zweite Klagegrund sei ausschließlich gegen Artikel 4 Absatz 1 Satz 2 1° des angefochtenen Dekrets gerichtet, und im einzelnen gegen die Wörter « gesellschaftliche Akzeptanz » in diesem Punkt 1°.

Es sei richtig, daß bei den Vorarbeiten zu Artikel 5 § 1 I des Sondergesetzes gesagt worden sei, daß die damit den Gemeinschaften zugewiesene Zuständigkeit nicht die Möglichkeit umfasse, « die Ausübung der Medizin » zu regeln. Im Text des Sondergesetzes sei diesbezüglich jedoch nichts vorzufinden, so daß mit dieser « implizit vorbehaltenen Zuständigkeit » der Föderalbehörde noch vorsichtiger umzugehen sei als mit dem, was der Zuständigkeit der Gemeinschaften ausdrücklich entzogen worden sei.

Wie dem auch sei, der Klagegrund entbehre faktisch einer Grundlage, einfach weil nicht die Rede von irgendeiner Regelung der Ausübung der Medizin sei, wie der Hof dies in seinem Urteil Nr. 69/92 definiert habe. Durch das angefochtene Dekret werde keine einzige medizinische Handlung auferlegt oder verboten, und es sehe nirgendwo vor, auf welche Weise medizinische Handlungen vorzunehmen seien. Daß das angefochtene Dekret sich nicht mit der Ausübung der Medizin befasse, ergebe sich - wie bereits gesagt (A.4.3.4) - aus der Tatsache, daß es den Pflegeanstalten lediglich einen Rahmen biete; die Verwirklichung dieser Qualitätspolitik innerhalb einer Einrichtung obliege der Einrichtung selbst.

Schließlich sei anzumerken, daß für den Fall, daß die « implizit » dem föderalen Gesetzgeber vorbehaltene Zuständigkeit so weitreichend auszulegen wäre, wie die klagende Partei dies tue, von einer Gemeinschaftspolitik « in bezug auf die Betreuung innerhalb und außerhalb von Pflegeanstalten » keine Rede sein könne. Es seien nämlich keine Aspekte der Gesundheitspolitik ausfindig zu machen, die nicht in einem Zusammenhang zur Ausübung der Medizin stünden. Die föderale « vorbehaltene Zuständigkeit » für die Ausübung der Medizin, die nicht einmal in einem Gesetzestext erwähnt sei, würde deshalb eine ausdrückliche Gesetzesbestimmung - Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes - völlig ausschalten, was unannehmbar sei.

#### *Hinsichtlich des dritten Klagegrunds*

A.8.4. Der dritte Klagegrund entbehre einer faktischen Grundlage, da nicht die Rede davon sein könne, daß Artikel 4 Absatz 1 Satz 2 1° des angefochtenen Dekrets irgendeine Verpflichtung auferlegen würde, und *a fortiori* nicht den Krankenhausärzten.

Er entbehre auch einer faktischen Grundlage, da ebenfalls nicht die Rede davon sein könne, daß irgendeine ungleiche Behandlung eingeführt worden sei. Im Gegenteil, alle durch das Dekret vorgesehenen « Pflegeanstalten » seien verpflichtet, eine integrale Qualitätspolitik zu entwickeln, und für diese gesamten Einrichtungen sei diese Politik unter Berücksichtigung der Effizienz, der Zweckmäßigkeit, der Kontinuität, der Sicherheit und der gesellschaftlichen Akzeptanz der Pflege auf eine fundierte Pflege ausgerichtet.

Insofern es sich bei der von der klagenden Partei angeführten ungleichen Behandlung um diejenige handeln solle, die zwischen den Pflegeanstalten, die dem angefochtenen Dekret unterlägen, das heißt gemäß Artikel 128 der Verfassung die im niederländischen Sprachgebiet niedergelassenen sowie die im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt errichteten Einrichtungen, die aufgrund ihrer Organisation als ausschließlich zur Flämischen Gemeinschaft gehörend zu betrachten seien, und allen anderen Einrichtungen bestünde, sei der Klagegrund unbegründet. Daß gewisse Pflegeanstalten dem angefochtenen Dekret unterworfen seien und andere nicht, sei nämlich die Folge des Einschreitens oder Nichteinschreitens und mehr allgemein des unterschiedlichen Einschreitens der verschiedenen zuständigen Gesetzgeber. Von einem Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz

könne gemäß der Rechtsprechung des Hofes nur die Rede sein bei einer ungleichen Behandlung durch denselben Gesetzgeber, *quod non*, so daß der Klagegrund rechtlich mangelhaft sei.

*Schriftsatz der Wallonischen Regierung*

A.9. Die Wallonische Regierung erklärt, der Rechtssache beizutreten und sich vorläufig nach dem Ermessen des Hofes zu richten, vorbehaltlich einer anderen Stellungnahme in einem Erwidernsschriftsatz.

*Schriftsatz der Regierung der Französischen Gemeinschaft*

A.10.1. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft unterstützt den ersten Klagegrund aus den vorstehend dargelegten Gründen (A.2.3 bis A.2.6).

A.10.2. Die intervenierende Partei unterstützt den zweiten Klagegrund aus den vorstehend dargelegten Gründen (A.2.7).

A.10.3. Die intervenierende Partei wünscht keine Anmerkungen in bezug auf den dritten Klagegrund zu äußern.

A.10.4. Die intervenierende Partei führt einen vierten Klagegrund an, der abgeleitet ist aus dem Verstoß gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 b) des Sondergesetzes vom 8. August 1980. Wie vorstehend erläutert (A.2.5), würden die den Pflegeanstalten auferlegten Verpflichtungen sich unweigerlich finanziell auswirken.

*Erwidernsschriftsatz der VoE Vlaams Artsensyndicaat*

A.11.1. Die Flämische Regierung vertrete den Standpunkt, die Klage könne lediglich zulässig sein, insofern sie sich auf das Wort « Pflegeleistung » in Artikel 2 1° und auf Artikel 4 Absatz 1 Satz 2 1° des angefochtenen Dekrets beziehe. Diesem Standpunkt könne man sich nicht anschließen. Da die Zuständigkeit der Gemeinschaften sowohl in bezug auf die Betreuungspolitik als auch in bezug auf die Gesundheitserziehung und die Tätigkeiten und Dienste der Präventivmedizin ausgeschlossen sei, insofern es sich um die Ausübung der Medizin handele, sei die auf die vollständige oder teilweise Nichtigerklärung des Dekrets abzielende Klage in ihren gesamten Teilen zulässig.

A.11.2. Aus der Satzung der VoE Vlaams Artsensyndicaat sei ersichtlich, daß ihr Vereinigungszweck nicht nur die Interessenvertretung ihrer angeschlossenen Mitglieder umfasse, sondern auch die Verteidigung des Arztberufes im weiten Sinne. Bei den angefochtenen Bestimmungen sei davon auszugehen, daß sie die beruflichen Interessen der Ärzte unmittelbar und nachteilig beeinflussen könnten, insofern sie die Bedingungen für die Ausübung der Medizin ändern könnten. In Analogie zum Urteil Nr. 6/97 weise die klagende Partei somit ein Interesse an der vollständigen oder teilweisen Nichtigerklärung des Dekrets auf. Die Ärzte seien durch das angefochtene Dekret unmittelbar betroffen. In der Begründung werde im übrigen deutlich auf die Verpflichtungen der Pflegeleistenden verwiesen.

A.11.3. Im Gegensatz zu den Behauptungen der Flämischen Regierung sei der erste Klagegrund doch zulässig, da er präzise anführe, welche Bestimmungen die im Klagegrund angeführten Regeln der Zuständigkeitsverteilung verletzen würden.

Der Klagegrund sei auch begründet, da das angefochtene Dekret gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes verstoße, indem das angefochtene Dekret eine neue Instanz auf der Ebene der Führung der Pflegeanstalten einführe, nämlich den Qualitätskoordinator, und dieser Instanz einen besonderen Auftrag anvertraue. So bestimme das Dekret, welche Instanzen die Struktur der Pflegeanstalten bildeten, was zum Sachbereich der Grundgesetzgebung gehöre. Diese Zuständigkeitsüberschreitung ergebe sich außerdem aus dem Umstand, daß andere Texte föderalen Ursprungs den Chefarzt für die gute Arbeitsweise des Krankenhauses und für die Qualität der Pflege verantwortlich machten. Das angefochtene Dekret wolle den Qualitätskoordinator an die Stelle anderer, bereits bestehender Instanzen setzen, die der föderalen Regelung unterlägen, oder zumindest ihn Funktionen ausüben lassen, die mit denjenigen derselben Instanzen identisch seien.

Insofern das angefochtene Dekret eine neue Instanz für die Führung der Pflegeanstalten einführe und ihr Führungsmethoden auferlege, um die Ziele zu erreichen, die per Dekret festgelegt würden, betreffe es die

Organisation der Pflegeanstalten. Es regle somit einen Sachbereich, der gemäß Artikel 5 § 1 I Nr. 1 a) des Sondergesetzes der Föderalbehörde obliege.

Diese These werde bestätigt durch das Urteil Nr. 71/97. Das angefochtene Dekret mache die Anerkennung der Pflegeanstalten von der Einhaltung der auferlegten Verpflichtungen abhängig, ungeachtet der Anwendung der geltenden Anerkennungsnormen. Mit anderen Worten, die Flämische Gemeinschaft erlege Anerkennungsnormen auf, die den diesbezüglich anwendbaren föderalen Bestimmungen hinzugefügt würden. Diese neue Anerkennungsbedingung wirke sich auf jeden Fall auf die Finanzierung der Pflegeanstalten aus, was durch Artikel 5 § 1 I Nr. 1 f) des Sondergesetzes ausgeschlossen sei.

A.11.4. Die These der Flämischen Regierung, es werde keinerlei medizinische Handlung auferlegt oder verboten und nirgendwo in dem Dekret festgelegt, wie medizinische Handlungen auszuführen seien, sei falsch und werde in der Begründung zum angefochtenen Dekret widerlegt. Auch im Bericht sei die Rede von medizinischen Techniken und therapeutischer Hartnäckigkeit. Die Flämische Gemeinschaft füge also tatsächlich der Ausübung der Medizin ein Element hinzu. Vom Standpunkt des Arztes aus sei die Verpflichtung, die gesellschaftliche Akzeptanz der Pflege zu berücksichtigen, sehr einschneidend, da sie den Kern der ärztlichen Deontologie treffe, den humanitären Auftrag der Medizin und die Freiheit der Diagnose und der Therapie. Gemäß Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes obliege die Zuständigkeit, die Ausübung der Heilkunst zu regeln, nicht den Gemeinschaften. Der zweite Klagegrund sei begründet.

A.11.5. Die Flämische Gemeinschaft füge der Ausübung der Medizin ein Element hinzu, und zwar ausschließlich für die flämischen Krankenhausärzte. Die Behandlungsungleichheit zwischen den Krankenhausärzten in der Flämischen Region, die der Kontrolle der gesellschaftlichen Akzeptanz der Pflege unterlägen, und den Krankenhausärzten, die dem am 7. August 1987 koordinierten Krankenhausgesetz unterlägen, finde keine Grundlage im allgemeinen Interesse. Der dritte Klagegrund sei begründet.

*Erwiderungsschriftsatz der Regierung der Französischen Gemeinschaft*

A.12. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft verweist auf die in ihrem Schriftsatz dargelegten Argumente.

*Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummern 1100 und 1160*

*Erwiderungsschriftsatz der Flämischen Regierung*

A.13.1. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft unterstütze die beiden Nichtigkeitsklagen, und im besonderen die aus dem Verstoß gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung abgeleiteten Klagegründe. Dies sei selbstverständlich ihr Recht, doch es falle auf, daß hier eine Gemeinschaftsbefugnis zur Diskussion stehe und daß die Französische Gemeinschaft somit ihre eigene Zuständigkeit oder diejenige ihres Rates anfechte. Auf französischsprachiger Seite seien diese Zuständigkeiten jedoch der Wallonischen Region und der Französischen Gemeinschaftskommission übertragen worden. Bei näherer Betrachtung fechte die Regierung der Französischen Gemeinschaft also nicht nur die Zuständigkeit der Flämischen Gemeinschaft, sondern auch diejenige der Wallonischen Region und der Französischen Gemeinschaftskommission an.

A.13.2. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft unterstütze den einzigen Klagegrund, den der Ministerrat in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 1100 anführe. Die Flämische Regierung habe diesen Klagegrund bereits widerlegt (A.4.3 - A.4.3.7).

A.13.3. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft führe in derselben Rechtssache (A.2.7) einen neuen Klagegrund an, der aus dem zweiten Klagegrund der klagenden Partei in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 1160 (A.7.3.2) abgeleitet sei. Zur Widerlegung werde auf den Schriftsatz der Flämischen Regierung in dieser Rechtssache verwiesen (A.8.3).

A.13.4. In der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 1160 unterstütze die Regierung der Französischen Gemeinschaft die beiden ersten Klagegründe der klagenden Partei. Die Flämische Regierung verweise für die Widerlegung auf ihren Schriftsatz in dieser Rechtssache (A.8.2).

A.13.5. In derselben Rechtssache führe die Regierung der Französischen Gemeinschaft einen neuen

Klagegrund an (A.10.4), der aus dem zweiten Teil des ersten Klagegrunds des Ministerrates in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 1100 (A.1.2) abgeleitet sei. Die Flämische Regierung verweise für die Widerlegung auf ihren Schriftsatz in dieser Rechtssache (A.4.3.6). Dem könne jedoch hinzugefügt werden, daß die Regierung der Französischen Gemeinschaft übersehe, daß Artikel 5 § 1 I Nr. 1 b) des Sondergesetzes nicht besage « Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen », sondern « Betriebsfinanzierung, wenn sie durch die Grundgesetzgebung geregelt wird », was ein himmelweiter Unterschied sei. Dies bedeute jedoch, daß es für eine Befugnisüberschreitung nicht ausreiche, Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen auf den Betrieb zu ergreifen, sondern Maßnahmen bezüglich der Finanzierung des Betriebs, das heißt das Vorsehen der durch den Betrieb hervorgerufenen finanziellen Bedürfnisse, und dies außerdem nur, insofern diese Finanzierung durch die Grundgesetzgebung geregelt werde. Davon sei hier eindeutig nicht die Rede.

#### *Erwiderungsschriftsatz der Wallonischen Regierung*

A.14.1. Der Klagegrund des Ministerrates und der Klagegrund der VoE Vlaams Artsensyndicaat, der aus dem Verstoß gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes abgeleitet sei, genügen, um die Nichtigkeit des vollständigen Dekrets zur Folge zu haben, insofern es auf Krankenhäuser sowie andere Einrichtungen und Organisationen für Pflegeleistungen anwendbar sei. Alle Bestimmungen des Dekrets seien nämlich miteinander verbunden.

A.14.2. Man könne annehmen, daß die angefochtenen Bestimmungen die beruflichen Interessen aller Mitglieder der VoE Vlaams Artsensyndicaat beeinträchtigen könnten. Dadurch verletzten sie den Vereinigungszweck dieser Berufsvereinigung. Die klagende Partei weise das rechtlich erforderliche Interesse nach.

A.14.3. Die Einrede der Unzulässigkeit, die von der Flämischen Regierung in bezug auf den Klagegrund des Ministerrates und den ersten Klagegrund der VoE Vlaams Artsensyndicaat angeführt werde, sei nicht annehmbar. Aus den Schriftsätzen der Flämischen Regierung gehe hervor, daß sie vollständig verstanden habe, welche der angefochtenen Bestimmungen der Hof prüfen müsse im Vergleich zu den Regeln, deren Einhaltung der Hof gewährleisten müsse, und inwiefern gegen diese Regeln verstoßen werde.

A.14.4. Formal betrachtet übertrage Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes den Gemeinschaften die Betreuungspolitik innerhalb und außerhalb der Pflegeanstalten. Im Lichte der parlamentarischen Vorarbeiten sei diese grundsätzliche Zuständigkeit jedoch in erheblicher Weise eingeschränkt durch die in dieser Bestimmung aufgezählten grundsätzlichen Ausnahmen. Sie werde noch mehr eingeschränkt durch andere Bestimmungen des Sondergesetzes, insbesondere durch Artikel 6 § 1 VI, der die soziale Sicherheit und die Niederlassungsbedingungen der Föderalbehörde vorbehalte.

Durch Artikel 5 § 1 I Nr. 1 a) habe der Sondergesetzgeber die Grundgesetzgebung im weiteren Sinne vorbehalten wollen, das heißt jede Form der Regelung, die sich auf die Pflegeanstalten und die Krankenhauspolitik beziehe. Die Flämische Regierung schränke diese Zuständigkeit zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze zu Unrecht ein. Der Ministerrat verweise zu Recht darauf, daß das angefochtene Dekret von einer ganzen Reihe föderaler Bestimmungen abweiche, wie aus dem Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates ersichtlich sei.

Artikel 5 § 1 I Nr. 1 b) des Sondergesetzes enthalte eine grundsätzliche Ausnahme zur Zuständigkeit der Gemeinschaften. Jede Norm, die sich auf die Finanzierung des Betriebs auswirke, falle in die Zuständigkeit der Föderalbehörde. Jede differenzierte Regelung der Gemeinschaften sei ausgeschlossen, wenn dies finanzielle Auswirkungen für den Staat habe. Indem das angefochtene Dekret den darin vorgesehenen Einrichtungen zusätzliche Lasten auferlege, verstoße es gegen diese Bestimmung. Die Vorarbeiten zum angefochtenen Dekret bestätigten, daß eine tatsächliche Qualitätsverbesserung Investitionen unter der Aufsicht und Leitung des Qualitätskoordinators erfordere.

Artikel 5 § 1 I Nr. 1 f) präzisiere, daß die Gemeinschaften eine Verordnungsbefugnis in bezug auf die Anerkennungen ausüben könnten, insofern dies jedoch keine Auswirkungen auf die Betriebskosten habe. Das sei gerade hier nicht der Fall.

A.14.5. In bezug auf den zweiten Klagegrund der VoE Vlaams Artsensyndicaat verweist die Wallonische Regierung auf die Argumentation der Regierung der Französischen Gemeinschaft.

A.14.6. In bezug auf den dritten Klagegrund derselben Partei richtet die Wallonische Regierung sich nach dem Ermessen des Hofes.

A.14.7. Die Wallonische Regierung unterstützt den Klagegrund der Regierung der Französischen Gemeinschaft.

- B -

### *In bezug auf die Tragweite der Klagen*

B.1. Sowohl der Ministerrat als auch die VoE Vlaams Artsensyndicaat fordern in der Hauptsache die Nichtigerklärung des gesamten Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 25. Februar 1997 bezüglich des integralen Qualitätsmanagements in Pflegeanstalten.

Der Ministerrat fordert hilfsweise die Nichtigerklärung von Artikel 2 1° des Dekrets, der den Begriff Pflegeanstalt definiert, insofern daraus in Verbindung mit den anderen Bestimmungen des Dekrets abgeleitet werden kann, daß das Dekret auch auf Organisationen und Einrichtungen Anwendung findet, die auf dem Gebiet der Pflege innerhalb und außerhalb der Pflegeanstalten tätig sind. Die VoE Vlaams Artsensyndicaat fordert ihrerseits hilfsweise die Nichtigerklärung von Artikel 4 Absatz 1 Satz 2 1° des Dekrets, der besagt, daß die integrale Qualitätspolitik, die die Pflegeanstalten entwickeln müssen, auf eine fundierte Pflege ausgerichtet sein muß, unter anderem unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Akzeptanz der Pflege, da dies sich auf die Arbeitsweise der

Pflegeanstalten aus medizinischem Gesichtspunkt betrachtet auswirken und die Ausübung der Heilkunde betreffen würde.

*In bezug auf die Zulässigkeit*

*Was die Darlegung der Klagegründe betrifft*

B.2.1. Die Flämische Regierung erhebt eine Einrede bezüglich der Darlegung der in den Klageschriften angeführten Klagegründe. Die Klagen seien unzulässig, weil die klagenden Parteien nicht genau angäben, welcher Artikel des angefochtenen Dekrets gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen verstießen und inwiefern dies geschehen sein soll.

B.2.2. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof zu entsprechen, müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Hof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

Diese Erfordernisse liegen einerseits in der dem Hof obliegenden Verpflichtung begründet, sofort nach Eingang der Klage zu prüfen, ob diese nicht offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist, oder ob der Hof nicht offensichtlich unzuständig ist, darüber zu befinden, und andererseits in der Verpflichtung, die den Parteien, die auf die Argumente der Kläger antworten möchten, obliegt, in einem einzigen Schriftsatz und innerhalb der festgesetzten Fristen, deren Nichteinhaltung zur Unzulässigkeit führt, darauf zu antworten.

B.2.3. Gemäß dem vom Ministerrat angeführten einzigen Klagegrund würde das angefochtene Dekret, indem es auch auf Organisationen und Einrichtungen, die auf dem Gebiet der Pflege innerhalb und außerhalb der Pflegeanstalten tätig sind, Anwendung finde, gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980, insbesondere dessen Buchstaben a), b) und f) verstoßen, da das angefochtene Dekret insgesamt als Grundgesetzgebung betrachtet werden müsse (erster Teil), den betroffenen Einrichtungen zusätzliche finanzielle Lasten auferlege (zweiter Teil) und eine Anerkennungsnorm auferlege auf einem Gebiet, das zum föderalen Zuständigkeitsbereich gehöre (dritter Teil).

Gemäß dem von der VoE Vlaams Artsensyndicaat angeführten ersten Klagegrund würde das angefochtene Dekret gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 Buchstaben a) und f) des Sondergesetzes vom 8. August 1980 verstoßen, weil das angeführte Dekret zumindest teilweise die Arbeitsweise der Pflegeanstalten aus medizinischem Gesichtspunkt betreffe, so daß das Dekret Aspekte einer « Grundgesetzgebung » über die Pflegeanstalten enthalte und sich auf dem Gebiet der nationalen Anerkennungsnormen bewege. Gemäß dem zweiten Klagegrund verstoße Artikel 4 Absatz 1 Satz 2 1° des angefochtenen Dekrets gegen Artikel 39 der Verfassung und Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes, in Verbindung mit einer Reihe namentlich angeführter gesetzlicher Bestimmungen, indem es, obschon es sich an die Pflegeanstalten richte, im Grunde den Pflegeleistenden Verpflichtungen auferlege und somit die Ausübung der Heilkunde betreffe.

B.2.4. Diese Klagegründe erfüllen die obenerwähnten Bedingungen. Aus der Weise, in der alle beteiligten Parteien in ihren jeweiligen Schriftsätzen auf die Klagegründe geantwortet haben, geht jedoch hervor, daß sie anhand der Darlegung der Klagegründe imstande waren, innerhalb der bei Strafe der Unzulässigkeit festgelegten Frist ihre Einwände geltend zu machen.

Die Einrede der Unzulässigkeit der Klagegründe wegen Mangels an Erläuterung wird abgewiesen.

*In bezug auf das Interesse*

B.3.1. Die Flämische Regierung ficht das Interesse der VoE Vlaams Artsensyndicaat an der Nichtigkeitsklärung des angefochtenen Dekrets an, da sich das Interesse auf die ärztlichen Interessen beschränke, während das angefochtene Dekret weder Rechte noch Pflichten für Ärzte enthalte und diese nicht von den Bestimmungen des Dekrets betroffen werden könnten, auch nicht durch dessen Artikel 4 Absatz 1 Satz 2 1°, der lediglich eine Umschreibung des Qualitätsbegriffes wiedergebe.

B.3.2. Der Zweck der klagenden Partei, der VoE Vlaams Artsensyndicaat besteht gemäß ihrer Satzung darin, «die Ärzte in einem Berufsverband zu vereinigen, der die Freiheit der Medizin erstrebt», und ihr Hauptziel besteht in der «Vertretung, Wahrung und Verteidigung der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder, und zwar sowohl der Allgemeinmediziner als auch der Fachärzte der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen und Brüsseler Region».

B.3.3. Sollte sich herausstellen, wie die klagende Partei behauptet, daß das angefochtene Dekret den in den im Dekret vorgesehenen Pflegeanstalten tätigen Ärzten zusätzliche Pflichten auferlegt oder daß es ihnen obliegende gesetzliche oder andere Pflichten beeinträchtigt, so können diese Ärzte unmittelbar und nachteilig in ihrer Lage betroffen werden und würde die klagende Vereinigung als Interessenorganisation der Ärzte das erforderliche Interesse aufweisen.

Der Hof bemerkt jedoch, daß die Einrede der Unzulässigkeit sich auf die Tragweite bezieht, die dem angefochtenen Dekret, und insbesondere dessen Artikel 4 Absatz 1 Satz 2 1° zu verleihen ist, so daß die Prüfung der Zulässigkeit und die Prüfung zur Hauptsache gemeinsam erfolgen müssen.

## *Zur Hauptsache*

### *In bezug auf das angefochtene Dekret*

B.4.1. Das angefochtene Dekret dient dazu, ein integrales Qualitätsmanagement in den Pflegeanstalten, die der Zuständigkeit der Flämischen Gemeinschaft unterliegen, einzuführen. Unter Pflegeanstalt versteht das Dekret eine Organisation, die auf dem Gebiet der Pflegeleistung, der Gesundheitserziehung oder der Präventivmedizin gemäß Artikel 5 § 1 I des Sondergesetzes vom 8. August 1980 tätig ist und in diesem Rahmen durch die Flämische Gemeinschaft anerkannt werden kann. Das Dekret findet jedoch nicht Anwendung auf Alters- und Pflegeheime, die mit einem anerkannten Altersheim verbunden sind, so wie sie im Dekret vom 5. März 1985 zur Regelung der Anerkennung und Subventionierung von Einrichtungen für Betagte beschrieben sind (Artikel 2 1°).

Unter integralem Qualitätsmanagement versteht das Dekret eine Managementmethode einer Pflegeanstalt, die auf Qualität ausgerichtet ist, und zwar auf der Grundlage der Beteiligung aller Mitarbeiter mit dem Ziel des langfristigen Erfolgs durch die Abstimmung der Pflege auf den Kunden/Patienten sowie mit dem Ziel, für alle Mitarbeiter der Pflegeanstalt und für die Gesellschaft von Vorteil zu sein (Artikel 2 3°).

Artikel 3 des angefochtenen Dekrets besagt, daß unbeschadet der Einhaltung der auf sie anwendbaren Anerkennungsnormen eine Pflegeanstalt gemäß ihrem Auftrag verpflichtet ist, jedem Patienten oder Kunden ohne Unterschied des Alters oder des Geschlechts, der ideologischen, philosophischen oder religiösen Überzeugung und ohne Unterschied der Vermögensverhältnisse des Betroffenen eine fundierte Pflege oder Beistand zu erteilen und ihn auf respektvolle Weise zu behandeln oder zu begleiten.

Zur Ausführung dieser Verpflichtung ist jede Pflegeanstalt gehalten, ein integrales Qualitätsmanagement zu entwickeln.

Diese Qualitätspolitik ist ausgerichtet auf:

1° eine fundierte Pflege unter Berücksichtigung der Zweckmäßigkeit, Effizienz, Kontinuität, Sicherheit und gesellschaftlichen Akzeptanz der Pflege;

2° einen respektvollen Umgang mit der Behandlung des Kunden oder Patienten unter Berücksichtigung seines sozialen Umfeldes, wobei hierzu die persönliche Aufnahme, die passende Verweisung des Hilfesuchenden, der Schutz des Privatlebens und des Selbstbestimmungsrechts, die Schlichtung und Behandlung von Beschwerden, die Information und die Mitsprache des Patienten oder Kunden gehören. Diese Politik erfordert eine Mindestabsprache mit allen Beteiligten, eine ständige Beobachtung und Aufsicht, Beherrschung und Verbesserung der Verfahren, die auf die Verwirklichung der obenerwähnten Aspekte ausgerichtet sind (Artikel 4).

Diese Qualitätspolitik muß in Form eines Qualitätshandbuches und eines von der obersten Führung bestätigten Qualitätsplans konkret Gestalt annehmen (Artikel 5 § 1).

Jede Pflegeanstalt muß ein Qualitätshandbuch ausarbeiten, das heißt ein Dokument, in dem die Qualitätspolitik festgelegt ist und in dem das Qualitätssystem - die Organisationsstruktur, die Verfahren, Prozesse und Mittel, die zur Umsetzung des integralen Qualitätsmanagements erforderlich sind (Artikel 2 5°) - einer Pflegeanstalt beschrieben ist. (Artikel 2 6°). Das Qualitätshandbuch beschreibt das Konzept und die Zielsetzung der internen Qualitätspolitik. Die Flämische Regierung legt nach einem Gutachten des Flämischen Gesundheitsrates die Themen fest, auf die sich die Qualitätspolitik ausrichten kann. Sie legt auch für jede Art der Pflegeanstalten die Anzahl Themen fest, die in die Qualitätspolitik aufgenommen werden müssen, und zählt bestimmte Themen auf, die für eine bestimmte Art von Pflegeanstalten verpflichtend Bestandteil der Qualitätspolitik sind. Die anderen Themen werden von der Pflegeanstalt frei gewählt (Artikel 5 § 2).

Das Qualitätshandbuch wird weiter zu einem Qualitätsplan ausgearbeitet, das heißt ein Dokument, das die spezifischen operationellen Zielsetzungen, Mittel, Verfahren und Handlungen für das integrale Qualitätsmanagement beschreibt, die für eine bestimmte Dienstleistung relevant sind (Artikel 2 7°). Die Pflegeanstalt weist durch den Qualitätsplan, der zumindest die in Artikel 5 § 3 a) bis d) angeführten Aspekte enthalten muß, nach, daß sie ihre Verfahren beherrscht und fortlaufend verbessert (Artikel 5 § 3).

Zur Ausführung der Qualitätspolitik muß die Pflegeanstalt einen Qualitätskoordinator bestimmen, der über ausreichend Erfahrung und Sachkenntnis verfügt und der durch die oberste Führung innerhalb der Pflegeanstalt ermächtigt wird. Die Flämische Regierung kann für jede Art von Pflegeanstalten

festlegen, was unter der erforderlichen Erfahrung und Sachkenntnis zu verstehen ist (Artikel 5 § 4).

B.4.2. Die Flämische Regierung wacht darüber, daß die Qualitätspolitik den vorstehend erwähnten Bedingungen entspricht, und genehmigt gegebenenfalls das Qualitätshandbuch und den Qualitätsplan gemäß einem von ihr näher beschriebenen Verfahren. Werden das Qualitätshandbuch und der Qualitätsplan für unzureichend erachtet, so muß die Pflegeanstalt ein geändertes Qualitätshandbuch oder eine geänderte Qualitätspolitik innerhalb von drei Monaten einreichen. Die Genehmigung der betreffenden Dokumente wird während dieser Frist aufgeschoben. Diese Aufschiebung kann nur einmal gewährt werden (Artikel 6).

B.4.3. Die Ausarbeitung und Anwendung einer solchen Form des integralen Qualitätsmanagements gilt als Anerkennungsbedingung. Gemäß Artikel 7 kann, unbeschadet der Anwendung der geltenden Anerkennungsnormen, eine Anerkennung einer Pflegeanstalt nur gewährt, aufrechterhalten oder verlängert werden, wenn die Bestimmungen des Dekrets eingehalten werden. Wenn eine Pflegeanstalt nicht die durch das Dekret auferlegten Verpflichtungen erfüllt, kann die Anerkennung während höchstens einem Jahr gewährt oder verlängert werden unter der Bedingung, daß die Pflegeanstalt sich verpflichtet, innerhalb dieser Frist die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die im Dekret festgelegten Verpflichtungen zu erfüllen. Wird diese eingegangene Verpflichtung nicht eingehalten, so wird die Anerkennung nicht verlängert. Gegen diese Entscheidung ist eine Verwaltungsbeschwerde möglich.

Diese Bestimmung tritt am 1. Januar 2001 in Kraft (Artikel 12).

Die Flämische Regierung bestimmt die Beamten, die die Aufsicht ausüben, und kann auch andere öffentliche oder private Instanzen bestimmen oder anerkennen und ermächtigen, um die Qualitätspolitik der Pflegeanstalt zu überprüfen (Artikel 9).

B.4.4. Gemäß den Vorarbeiten beruht das angefochtene Dekret auf der Managementphilosophie bezüglich der integralen Qualitätssicherung (IQS), die sich im Handels- und Industriesektor stark entwickelt, jedoch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Gesundheitspflege einen bedeutenden menschlichen Aspekt beinhaltet, der in keiner Weise durch einen IQS-Ansatz zu beherrschen ist, und im Gegensatz zu kommerziellen Waren und Dienstleistungen insbesondere mit öffentlichen Mitteln finanziert wird (*Dok.*, Flämisches Parlament, 1995-1996, Nr. 367/1, SS. 2 und 3). Das Dekret

bezweckt insbesondere, eine der Zielsetzungen des europäischen Regionalbüros der Weltgesundheitsorganisation zu verwirklichen, nämlich (Ziel 31 der Strategie 'Gesundheit für alle ') daß im Jahr 2000 in allen Mitgliedstaaten Strukturen und Verfahren bestehen müssen, mit denen die ständige Verbesserung der Qualität der Pflegeleistungen sowie eine angepaßte Entwicklung und Anwendung von Technologien garantiert werden kann (ebenda, S. 1).

Der Dekretgeber, der sich dessen bewußt ist, daß in der föderalen Krankenhausgesetzgebung bereits eine Reihe punktueller, auf die medizinische Qualitätspolitik ausgerichteter Verpflichtungen vorkommen, möchte einen Schritt weitergehen, indem er nicht nur eine Qualitätspolitik für Krankenhäuser verlangt, sondern auch für andere Arten von Pflegeeinrichtungen, und indem er schrittweise einen integralen statt eines integrierten Ansatzes fördert, so daß die Bemühungen um eine qualitativ gute Pflege auf allen Stufen der Pflegeleistungen sowie bei allen betroffenen Mitarbeitern eine ständige Anstrengung werden (ebenda, SS. 4-6). Die Verwirklichung der Qualitätspolitik innerhalb einer Anstalt ist vor allem Sache der Anstalt selbst. Der Dekretgeber möchte nicht bestimmte Systeme der Qualitätspolitik auferlegen, sondern lediglich einen Rahmen schaffen, der die Anstalten ermutigt, eine Qualitätspolitik zu führen, und der die Umsetzung einer Qualitätspolitik erleichtert. Es besteht ebensowenig die Absicht, regulierend aufzutreten in bezug auf das Verhältnis zwischen Kunde/Patient einerseits und der Anstalt oder dem Pflegeleistenden andererseits (ebenda, S. 10). Bei dem notwendigerweise integrierten Ansatz müssen gemäß den parlamentarischen Vorarbeiten auch die medizinisch-inhaltlichen Aspekte, über die die Ärzte entscheiden, berücksichtigt werden (ebenda, S. 10).

*In bezug auf die aus dem Verstoß gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes abgeleiteten Klagegründe*

B.5.1. Wie unter B.2.3 dargelegt wurde, fordert sowohl der Ministerrat - in einem einzigen Klagegrund - als auch die VoE Vlaams Artsensyndicaat - in zwei Klagegründen - die vollständige oder teilweise Nichtigerklärung des angefochtenen Dekrets wegen Verstoßes gegen mehrere Bestimmungen von Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980, in Verbindung mit anderen Bestimmungen oder nicht. In ihren Interventionsschriftsätzen führt die Regierung der Französischen Gemeinschaft ferner zwei Klagegründe an, die aus dem Verstoß gegen gewisse Bestimmungen von Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes abgeleitet sind (siehe A.2.7 und A.8.4). Diese Klagegründe

stimmen mit dem von der VoE Vlaams Artsensyndicaat angeführten zweiten Klagegrund sowie dem zweiten Teil des vom Ministerrat angeführten einzigen Klagegrunds überein. Der Hof wird diese Klagegründe zusammen prüfen.

B.5.2. Artikel 5 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen bestimmt folgendes:

« Die personenbezogenen Angelegenheiten, auf die sich Artikel 59*bis* § 2*bis* [jetzt 128 § 1] der Verfassung bezieht, sind:

I. Was die Gesundheitspolitik betrifft:

1. Die Betreuungspolitik innerhalb und außerhalb von Pflegeanstalten, mit Ausnahme:

a) der Grundgesetzgebung;

b) der Betriebsfinanzierung, wenn sie durch die Grundgesetzgebung geregelt wird;

c) der Kranken- und Invalidenversicherung;

d) der Grundregeln über die Programmierung;

e) der Grundregeln über die Finanzierung der Infrastruktur, einschließlich der schweren medizinischen Geräte;

f) der nationalen Normen für die Anerkennung ausschließlich in dem Maße, wo sie Auswirkungen auf die Zuständigkeiten haben, auf die sich die vorstehend angeführten Punkte b), c), d) und e) beziehen;

g) der Festlegung der Bedingungen und der Bezeichnung als Universitätskrankenhaus gemäß der Gesetzgebung über Krankenhäuser.

[...] »

B.5.3. Maßnahmen, wie sie im angefochtenen Dekret vorgesehen sind, fallen, insofern sie sich auf Einrichtungen der Pflegeleistung beziehen, eindeutig in den Rahmen einer «Betreuungspolitik innerhalb und außerhalb von Pflegeanstalten ».

Die Flämische Gemeinschaft ist aufgrund von Artikel 5 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 befugt, solche Maßnahmen zu ergreifen, vorausgesetzt, daß sie dabei in keiner Weise auf die Befugnisse der Föderalbehörde, so wie sie in den Buchstaben a) bis g) der obengenannten Bestimmung beschrieben sind, übergreift und daß keine anderen föderalen Zuständigkeiten

beeinträchtigt werden, wie die Zuständigkeit zur Regelung der Ausübung der Heilkunde.

*In bezug auf Artikel 5 § 1 I Nr. 1 a) des Sondergesetzes*

B.5.4. Im Gegensatz zu den Behauptungen der klagenden Parteien und der Regierung der Französischen Gemeinschaft können die im angefochtenen Dekret enthaltenen Maßnahmen, insofern sie auf Einrichtungen der Pflegeleistung Anwendung finden, nicht als «Grundgesetzgebung» im Sinne des obengenannten Artikels 5 § 1 I Nr. 1 a) betrachtet werden.

Unter Grundgesetzgebung sind die Grundregeln und Leitlinien der Krankenhauspolitik zu verstehen, so wie sie unter anderem im königlichen Erlaß vom 7. August 1987 zur Koordinierung des Gesetzes über die Krankenhäuser enthalten sind.

Zwar hat der föderale Gesetzgeber im Rahmen dieses Gesetzes ein Bündel von Maßnahmen ergriffen und ergreifen können über die Strukturierung der medizinischen und pflegerischen Tätigkeiten, wobei den Krankenhäusern bestimmte Elemente der Qualitätsüberwachung sowie der internen und externen Qualitätskontrolle auferlegt wurden (Artikel 9<sup>ter</sup>, 9<sup>quater</sup>, 15, 16, 17<sup>quater</sup>, 17<sup>quinquies</sup> und 124 Nr. 1), doch dem tut das angefochtene Dekret in keinerlei Weise Abbruch.

Artikel 3 des angefochtenen Dekrets besagt nicht nur ausdrücklich, daß die Verpflichtungen des Dekrets «unbeschadet der Einhaltung der auf sie anwendbaren Anerkennungsnormen» gelten, sondern es obliegt außerdem der Pflegeanstalt selbst, ihre Vorstellung und die Zielsetzungen der internen Qualitätspolitik auszuarbeiten und zu verwirklichen. Das Dekret enthält lediglich einen - wenn auch im Hinblick auf die Anerkennung und die Aufrechterhaltung der Anerkennung verpflichtend einzuhaltenden - Rahmen und ermächtigt die Flämische Regierung, Themen anzugeben, die entwickelt werden müssen, doch das Dekret betrifft in keiner Weise deren inhaltliche Gestaltung. Es obliegt den Pflegeanstalten selbst, dieser Politik inhaltlich Gestalt zu verleihen. Dabei müssen sie in jedem Fall die Vorschriften der föderalen Krankenhausgesetzgebung, auch diejenigen, die spezifische Aspekte der Qualitätssicherung beinhalten, beachten. Das Dekret verhindert keineswegs, daß sie dies tun oder tun können. Das Dekret besorgt ihnen vielmehr ein zusätzliches Instrument, um deren Einhaltung zu gewährleisten. Somit hat der Dekretgeber nicht die Grundregeln und Leitlinien der Krankenhauspolitik, für die der föderale Gesetzgeber weiterhin zuständig ist, beeinträchtigt.

B.5.5. Das angefochtene Dekret besagt, daß die Pflegeanstalt zur Ausführung der Qualitätspolitik einen Qualitätskoordinator - dies ist die Person, die als Ansprechpartner dient und die Qualitätsbemühungen der Anstalt begleitet (Artikel 2 9°) - bestimmen muß, der über ausreichend Erfahrung und Sachkenntnis verfügt und von der obersten Führung innerhalb der Pflegeanstalt ermächtigt wird.

Die klagenden Parteien und die Regierung der Französischen Gemeinschaft verweisen in diesem Zusammenhang darauf, daß die Funktion des Qualitätskoordinators, die nicht in der föderalen Krankenhausgesetzgebung vorgesehen ist, eine Änderung der Verwaltungsstruktur der Krankenhäuser beinhaltet und deshalb als eine Grundregelung zu betrachten ist.

Zunächst ist anzumerken, daß die angefochtene Bestimmung keineswegs verhindert, daß eine Person als Qualitätskoordinator benannt wird, der gemäß der föderalen Krankenhausgesetzgebung innerhalb der Krankenhausstruktur bestimmte in dieser Gesetzgebung beschriebene Befugnisse entsprechend dieser Gesetzgebung ausübt. Gegen eine solche Benennung ist aus befugnisrechtlicher Sicht nichts einzuwenden, insofern diese Benennung nicht zur Folge hat, daß diese Person die ihr durch die föderale Krankenhausgesetzgebung auferlegten Aufgaben nicht mehr ordnungsgemäß ausführen könnte.

Außerdem muß darauf verwiesen werden, daß der Qualitätskoordinator gemäß dem angefochtenen Dekret als Ansprechpartner und Begleiter der Qualitätsbemühungen der Anstalt auftritt. Er kann in dieser Eigenschaft folglich keine Befugnisse ausüben, die die föderale Krankenhausgesetzgebung bestimmten Personen (Verwaltungsratsmitglied, Direktor, Chefarzt, Arzt als Abteilungsleiter, Leiter der Pflegeabteilung, dienstleitender Pfleger) oder Organen (wie dem Ärzterat) gewährt. Die Dekretsbestimmungen sind so zu verstehen, daß der Qualitätskoordinator die erforderlichen Initiativen ergreifen kann, um die angestrebte Qualitätspolitik bei diesen Personen oder Organen einzuführen, ohne sich jedoch an ihre Stelle versetzen zu können und ohne daß er in seiner Eigenschaft als Koordinator diesen Personen Anweisungen erteilen kann. Somit hat der Dekretgeber im Rahmen seines Zuständigkeitsbereiches gehandelt und verletzt er nicht die föderale Zuständigkeit für die Grundgesetzgebung über Krankenhäuser.

*In bezug auf Artikel 5 § 1 I Nr. 1 b) des Sondergesetzes*

B.5.6. Die klagenden Parteien und die Regierung der Französischen Gemeinschaft sind ferner der Auffassung, daß das angefochtene Dekret gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 b) des Sondergesetzes verstößt, weil es den betreffenden Einrichtungen zusätzliche finanzielle Lasten auferlegt.

B.5.7. Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß die Ausführung des angefochtenen Dekrets von den betroffenen Einrichtungen erhebliche Anstrengungen verlangt und sicherlich in einer ersten Phase auch zusätzliche Ausgaben mit sich bringen wird. Der Dekretgeber, der sich durch Vertreter der betroffenen Einrichtungen hat informieren lassen (*Dok.*, Flämisches Parlament, 1995-1996, Nr. 367/5), war sich dessen übrigens durchaus bewußt (*Dok.*, Flämisches Parlament, 1995-1996, Nr. 67/1, S. 11).

Dennoch hat der Umstand, daß die Ausführung des Dekrets erhebliche Anstrengungen und zumindest in einer ersten Phase zusätzliche Ausgaben erfordert, an sich nicht zur Folge, daß es als eine Regelung über die « Betriebsfinanzierung, wenn sie durch die Grundgesetzgebung geregelt wird » gemäß Artikel 5 § 1 I Nr. 1 b) des Sondergesetzes betrachtet werden muß. Aus den Vorarbeiten zu dieser Bestimmung geht hervor, daß dieser Zuständigkeitsvorbehalt die Finanzierung der Krankenhäuser aus föderalen Mitteln betrifft, so wie sie im Gesetz über die Krankenhäuser vorgesehen ist, insbesondere die Finanzierung von Investitionen und von Betriebskosten, sowie die Regelung über die Finanzierung der Defizite der öffentlich-rechtlichen Krankenhäuser (*Dok.*, Senat, 1979-1980, Nr. 434/2, S. 122). Das angefochtene Dekret betrifft die besagte Regelung nicht, ausgehend davon, daß die etwaigen Mehrkosten nicht auf die föderale Finanzierung abgewälzt werden können. Somit verstößt das Dekret nicht gegen diese Bestimmung.

*In bezug auf Artikel 5 § 1 I Nr. 1 f) des Sondergesetzes*

B.5.8. Die klagenden Parteien und die Regierung der Französischen Gemeinschaft sind ferner der Auffassung, daß das angefochtene Dekret gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 f) des Sondergesetzes verstößt. Das Dekret soll insbesondere eine als ergänzend dargestellte Anerkennungsnorm auf einem Gebiet auferlegen, das zum föderalen Zuständigkeitsbereich gehört, und auf diese Weise gegen die nationalen Anerkennungsnormen oder andere Regeln verstoßen, die zum föderalen Zuständigkeitsbereich gehören.

B.5.9. Zur Zuständigkeit der Gemeinschaften gehört gemäß Artikel 5 § 1 I Nr. 1 f) des Sondergesetzes nicht die Festlegung der «nationalen Normen für die Anerkennung, ausschließlich in dem Maße, wo sie Auswirkungen auf die Zuständigkeiten haben, auf die sich die [...] Punkte b), c), d) und e) [des Artikels 5 § 1 I Nr. 1] beziehen».

Diese Bestimmung verhindert nicht, daß die Gemeinschaften den durch die Föderalbehörde festgelegten Anerkennungsnormen eigene Normen hinzufügen; sie dürfen jedoch nicht von den föderalen Anerkennungsnormen abweichen oder Normen herausgeben, die sich auf die Finanzierung des Betriebs, die Kranken- und Invalidenversicherung, die Grundregeln über die Programmgestaltung und die Finanzierung der Infrastruktur auswirken.

Die Parteien geben nicht an - und der Hof erkennt nicht -, daß dies durch das angefochtene Dekret geschehen sein soll.

#### *In bezug auf die Ausübung der Heilkunde*

B.5.10. Die VoE Vlaams Artsensyndicaat und die Regierung der Französischen Gemeinschaft vertreten überdies den Standpunkt, es werde gegen Artikel 5 § 1 I des Sondergesetzes verstoßen, da das angefochtene Dekret alle Personalmitglieder der Pflegeeinrichtungen betreffe und somit die Ärzte, die verpflichtet seien, die Weise der Ausübung der Heilkunde der durch das Dekret angestrebten Qualitätspolitik anzupassen.

Nach Darstellung der VoE Vlaams Artsensyndicaat betrifft die in Artikel 4 1° des Dekrets enthaltene Verpflichtung, wonach jede Pflegeanstalt eine integrale Qualitätspolitik entwickeln muß, die unter anderem auf die gesellschaftliche Akzeptanz der Pflege ausgerichtet ist, eine Verpflichtung, die den Pflegeleistenden auferlegt wird. Der Sondergesetzgeber soll jedoch die Ausübung der Heilkunde, der Krankenpflege und der Heilhilfsberufe nicht zur Zuständigkeit der Gemeinschaften gezählt haben. Sowohl die Ausübung der Heilkunde als auch die medizinische Deontologie würden zur Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers gehören. Artikel 4 1° des angefochtenen Dekrets widerspreche der Freiheit der Diagnose und Therapie, die durch die föderale Gesetzgebung gewährleistet werde.

B.5.11. Artikel 5 § 1 I des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen erteilt die Befugnis für die Gesundheitspolitik den Gemeinschaften, vorbehaltlich der darin festgelegten Ausnahmen.

Aus den Vorarbeiten zum obenerwähnten Artikel geht deutlich hervor, daß die Regelung der Ausübung der Heilkunst und der Heilhilfsberufe nicht zu den Sachbereichen gehört, die in bezug auf die Gesundheitspolitik den Gemeinschaften als personenbezogene Angelegenheiten übertragen wurden (*Dok.*, Senat, 1979-1980, Nr. 434/1, S. 7).

Die ausdrückliche Übertragung der grundsätzlichen Zuständigkeit für die Gesundheitspolitik an die Gemeinschaften durch Artikel 5 § 1 I des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen wäre inhaltslos, wenn der Vorbehalt in bezug auf die Ausübung der Heilkunst im weiten Sinne ausgelegt würde und alle Aspekte des Verhältnisses zwischen Patienten und Ärzten beinhalten würde. Eine zweckmäßige Ausübung der dem Dekretgeber zugeteilten Befugnis setzt notwendigerweise voraus, daß er in seiner Regelung bestimmte Aspekte dieses Verhältnisses berücksichtigt.

Obschon der königliche Erlaß Nr. 78 vom 10. November 1967 über die Ausübung der Heilkunst, der Krankenpflege, der Heilhilfsberufe und über die medizinischen Kommissionen keine Beschreibung dessen enthält, was unter « Ausübung der Heilkunde » zu verstehen ist, kann aus Artikel 2 § 1 Absatz 2 und § 2 Absatz 3 - durch die festgelegt wird, welche Handlungen als ungesetzliche Ausübung der Heilkunde betrachtet werden - abgeleitet werden, daß eine Handlung zur Ausübung der Heilkunde gehört, wenn sie bei einem menschlichen Wesen unter anderem die Untersuchung des Gesundheitszustandes, die Ermittlung von Krankheiten und Gebrechen, die Festlegung der Diagnose oder die Einleitung oder Ausführung einer Behandlung eines körperlichen oder psychischen, tatsächlichen oder vermeintlichen pathologischen Zustandes bezweckt oder so dargestellt wird, daß sie dies bezweckt.

B.5.12. Das angefochtene Dekret, das auf die Einführung eines Systems des integralen Qualitätsmanagements in den Pflegeanstalten ausgerichtet ist, bezieht sich auf alle Tätigkeiten, die in solchen Anstalten stattfinden, und gilt für alle, die in solchen Anstalten tätig sind. Dieses System betrifft folglich auch die Ärzte und Krankenpfleger. In den Vorarbeiten wurde nämlich erläutert, daß bei dem notwendigerweise integrierten Ansatz « auch die medizinisch-inhaltlichen Dinge, über die Ärzte entscheiden, aufgegriffen werden » (*Dok.*, Flämisches Parlament, 1995-1996, Nr. 367/1, S. 10).

Dies bedeutet, daß die Pflegeleistenden gemäß den Artikeln 2 3° und 4 letzter Absatz des Dekrets uneingeschränkt in die Ausarbeitung des integralen Qualitätsmanagements einbezogen werden müssen. Während der Vorarbeiten zum angefochtenen Dekret wurde hervorgehoben: «Qualitätsmanagement betrifft notwendigerweise [...] die Zweckdienlichkeit und Effizienz des Kernprozesses der Pflege sowie des medizinisch-pflegerischen Prozesses. Auf der Ebene der Einrichtung müssen die Führungskräfte und Pflegeleistenden folglich gemeinsam die ' Qualität ' des Pflegeprozesses verbessern » (ebenda).

B.5.13. Einerseits tragen die Pflegeleistenden selbst dazu bei, der angestrebten Qualitätspolitik einen Inhalt zu verleihen, wobei - wie unter B.5.4 erwähnt wurde - jedoch die föderalen Vorschriften bezüglich der Qualitätsüberwachung der medizinischen und pflegerischen Tätigkeiten beachtet werden müssen. Andererseits kann die Qualitätspolitik der Pflegeanstalt, die durch die oberste Führung bestätigt wurde, unter anderem ihre Tätigkeiten beeinflussen, ohne daß die in diesem Rahmen getroffenen Maßnahmen sich in der Verpflichtung oder dem Verbot, spezifische medizinische Handlungen vorzunehmen, ausdrücken können.

B.5.14. Das angefochtene Dekret bezweckt keineswegs, die Ausübung der eigentlichen Heilkunde und Krankenpflege zu regeln oder etwa den durch den königlichen Erlaß Nr. 78 vom 10. November 1967 über die Ausübung der Heilkunst, der Krankenpflege, der Heilhilfsberufe und über die medizinischen Kommissionen festgelegten Vorschriften oder dem königlichen Erlaß Nr. 79 vom 10. November 1967 über die Ärztekammer Abbruch zu tun.

Insbesondere können die Bestimmungen von Artikel 4 1° des angefochtenen Dekrets, wonach die integrale Qualitätspolitik auf eine fundierte Pflege unter Berücksichtigung der Zweckdienlichkeit, Effizienz, Kontinuität, Sicherheit und «gesellschaftlichen Akzeptanz » der Pflege ausgerichtet ist, nicht so ausgelegt werden, daß dies der diagnostischen und therapeutischen Freiheit des Arztes Abbruch leisten würde, so wie diese unter anderem durch die Artikel 11 und 12 des königlichen Erlasses Nr. 78, durch Artikel 130 § 1 Absatz 2 des durch den königlichen Erlaß vom 7. August 1987 koordinierten Gesetzes über die Krankenhäuser und durch Artikel 73 des koordinierten Gesetzes vom 14. Juli 1994 über die Gesundheitspflege- und Entschädigungspflichtversicherung gewährleistet wird.

B.5.15. Im Sinne eines Maßnahmenbündels im Hinblick auf eine noch bessere Pflegeleistung im Interesse des Patienten, jedoch ohne in die Weise einzugreifen, auf die die Heilkunde und die

Krankenpflege ausgeübt werden, insbesondere bezüglich der diagnostischen und therapeutischen Freiheit, passen die angefochtenen Bestimmungen in den Zuständigkeitsbereich des Dekretgebers.

B.5.16. Die aus dem Verstoß gegen Artikel 5 § 1 I Nr. 1 abgeleiteten Klagegründe sind nicht annehmbar.

*In bezug auf den aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung abgeleiteten Klagegrund*

B.6.1. Die VoE Vlaams Artsensyndicaat führt einen dritten Klagegrund an, der aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung abgeleitet ist. Gegen den in diesen Bestimmungen festgehaltenen Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung soll verstoßen werden, indem die Verpflichtung von Artikel 4 1° des angefochtenen Dekrets den Krankenhausärzten in der Flämischen Region auferlegt werde, und nicht den Krankenhausärzten, die dem am 7. August 1987 koordinierten Krankenhausgesetz unterliegen. Dieser Behandlungsunterschied beruhe nicht auf einem objektiven Kriterium und sei ebenfalls nicht vernünftig gerechtfertigt.

B.6.2. Im Gegensatz zu dem, was die klagende Partei anzunehmen scheint, gilt das angefochtene Dekret nicht nur für die in der Flämischen Region gelegenen Krankenhäuser, sondern für alle Krankenhäuser, die im Rahmen von Artikel 5 § 1 I des Sondergesetzes vom 8. August 1980 durch die Flämische Gemeinschaft anerkannt werden können (Artikel 2 1°). Das Dekret gilt in Anwendung von Artikel 128 § 2 der Verfassung auch für die im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt errichteten Einrichtungen, die aufgrund ihrer Organisation als ausschließlich zur Flämischen Gemeinschaft gehörend zu betrachten sind. Das angefochtene Dekret wendet auf alle Krankenhäuser, die in den Zuständigkeitsbereich der Flämischen Gemeinschaft fallen, und auf alle in diesen Krankenhäusern tätigen Ärzte die gleiche Regelung an.

B.6.3. Die klagende Partei prangert ferner einen Behandlungsunterschied an zwischen Ärzten, die in zum Zuständigkeitsbereich der Flämischen Gemeinschaft gehörenden Krankenhäusern tätig sind, und Ärzten, die in zum Zuständigkeitsbereich der Französischen Gemeinschaft oder der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission gehörenden Krankenhäusern tätig sind.

Eine unterschiedliche Behandlung in Angelegenheiten, in denen die Gemeinschaften und die Regionen über eigene Zuständigkeiten verfügen, ist die mögliche Folge einer unterschiedlichen Politik, die aufgrund der Autonomie, die ihnen durch die Verfassung oder kraft derselben gewährt wird, geführt werden kann. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß ein solcher Unterschied an sich im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung steht. Die besagte Autonomie wäre bedeutungslos, wenn davon ausgegangen würde, daß ein Behandlungsunterschied zwischen Adressaten von Rechtsvorschriften, die in ein und derselben Angelegenheit in den jeweiligen Gemeinschaften und Regionen gelten, als solcher im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung steht.

B.6.4. Der Klagegrund ist nicht annehmbar.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klagen zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 15. Juli 1998.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

L. De Grève