

**Nr. 29****König gegen Deutschland – Hauptsache**

Urteil vom 28. Juni 1978 (Plenum)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, wobei die französische Fassung maßgebend ist, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 27.

**Beschwerde Nr. 6232/73**, eingelegt am 3. Juli 1973; am 28. Februar 1977 von der deutschen Regierung und am 14. März 1977 von der Kommission vor den EGMR gebracht.

**EMRK:** Begriff des zivilrechtlichen Anspruchs und „angemessene“ Verfahrensdauer, Art. 6 Abs. 1, verwaltungsgerichtliche Verfahren betr. Rücknahme der Erlaubnis zum Betrieb einer Klinik und Widerruf der Approbation als Arzt.

**Innerstaatliches Recht:** § 1 Abs. 2 Bundesärzteordnung i.d.F. vom 4. Februar 1970, geändert 2. März 1974 u. 26. März 1975; Approbationsordnung für Ärzte vom 28. Oktober 1970; hessisches Gesetz über die Berufsvertretungen und über die Berufsgerichtsbarkeit der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte und Apotheker i.d.F. vom 18. April 1966 (das Landesgesetz).

**Ergebnis:** Verletzung von Art. 6 Abs. 1. Entscheidung zu Art. 50 vorbehalten.

**Sondervoten:** Drei.

**Zum Verfahren:**

Zum *abschließenden Bericht der Kommission* (Art. 31 EMRK) s.u. S. 297, Ziff. 83.

Zu der *öffentlichen mündlichen Verhandlung* am 16. und 17. November 1977 sind vor dem Gerichtshof erschienen:

*für die Regierung:* I. Maier, Ministerialdirigentin im Bundesministerium der Justiz, Verfahrensbevollmächtigte, unterstützt durch: J. Meyer-Ladewig, Ministerialrat im Bundesministerium der Justiz, H. Stöcker, Regierungsdirektor im Bundesministerium der Justiz, Berater;

*für die Kommission:* J.E.S. Fawcett, Hauptdelegierter, G. Sperduti, J.A. Frowein, Delegierte, ferner (nur am 17.11.) R. Burger, Vertreter des Bf. vor der Kommission, zur Unterstützung der Delegierten, gem. Art. 29 Abs. 1 Verfo-EGMR.

**Sachverhalt:**

(Übersetzung)\*

**15.** Der Bf. [Dr. Eberhard König], deutscher Staatsbürger, 1918 geboren, hatte sich im Jahre 1949 als Facharzt für Hals-, Nasen- und Ohrenkrankheiten niedergelassen. Im Jahre 1960 eröffnete er in Bad Homburg (Hessen) eine Klinik, die er als Eigentümer selbst betrieb und leitete. Er war der einzige Arzt in der Klinik und führte insbesondere kosmetische Operationen durch.

**16.** Am 16. Oktober 1962 leitete die Landesärztekammer gegen Dr. König ein Verfahren wegen Verstoßes gegen die Berufspflichten vor dem Berufsgericht für Heilberufe beim Verwaltungsgericht Frankfurt ein, welches ihn am 9. Juli 1964 für berufsunwürdig erklärte. Die hiergegen eingelegte Berufung wurde am 14. Oktober 1970 vom Landesberufsgericht für Heilberufe beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof zurückgewiesen.

Das Landesberufsgericht hielt u.a. folgende Anschuldigungen gegen den Bf. für gegeben: er habe einer Kosmetikerin 20 % seines Honorars und einer

\* Anm. d. Hrsg.: Auf der Grundlage einer Übersetzung der Kanzlei des EGMR.

Patientin 100,- DM [ca. 51,- Euro]\* für jeden von ihr vermittelten Patienten versprochen; er habe eine Kassenpatientin mit dem Argument, er könne dann wirksamere Mittel einsetzen, überredet, sich privat behandeln zu lassen; er habe sich einem Patienten gegenüber geweigert, eine Rechnung über das tatsächlich gezahlte Honorar auszustellen; er habe als Facharzt für Hals-, Nasen- und Ohrenkrankheiten einen nicht in sein Fachgebiet fallenden chirurgischen Eingriff vorgenommen; er habe sich bei seinen Operationen von einer Kosmetikerin assistieren lassen; er habe in großem Ausmaß für seine Praxis in Zeitungen und Zeitschriften geworben; er habe Praxisschilder, Briefbögen und Rezeptvordrucke mit Bezeichnungen verwendet, die gegen die Vorschriften der Berufsordnung verstoßen hätten.

**17.** Im Jahre 1967 wurde die dem Bf. erteilte Erlaubnis zum Betrieb seiner Klinik zurückgenommen und 1971 seine Approbation als Arzt widerrufen. Im Jahre 1972 wurde gegen ihn ein Strafverfahren, u.a. wegen unerlaubter Heilbehandlung, eröffnet.

Beide Bescheide hat der Bf. im Klagewege angefochten; seine Klagen sind seit November 1967 bzw. Oktober 1971 bei den zuständigen Verwaltungsgerichten anhängig.

**18.** Dr. König rügt die Dauer der von ihm angestrebten Verwaltungsgerichtsverfahren gegen die Rücknahme der Betriebslaubnis und den Widerruf der Arztapprobation; hinsichtlich des Disziplinarverfahrens vor den Berufsgerichten oder des Strafverfahrens erhebt er keine Beschwerde.

### *1. Der Arztberuf in der Bundesrepublik Deutschland*

**19.** In der Bundesrepublik Deutschland ist das Recht des ärztlichen Berufs teils durch Bundesrecht, teils durch das Recht der Länder geregelt. Für den vorliegenden Fall sind insbesondere einschlägig: die Bundesärzteordnung in der Fassung vom 4. Februar 1970, zuletzt geändert am 2. März 1974 und 26. März 1975, die Approbationsordnung für Ärzte vom 28. Oktober 1970 und das hessische Gesetz über die Berufsvertretungen und über die Berufsgerichtsbarkeit der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte und Apotheker in der Fassung vom 18. April 1966 („das Landesgesetz“).

**20.** Nach § 1 Abs. 1 der Bundesärzteordnung dient der Arzt der Gesundheit des einzelnen Menschen und des gesamten Volkes; nach Absatz 2 übt der Arzt einen freien Beruf und kein Gewerbe aus.

Um diesen Beruf ausüben zu können, bedarf es der Approbation durch die zuständigen Behörden der Länder (§ 2 Abs. 1 und § 12 Bundesärzteordnung, § 35 Approbationsordnung), welche auf Antrag erteilt wird, wenn der Antragsteller:

- „1. Deutscher (...) oder heimatloser Ausländer (...) ist,
2. sich nicht eines Verhaltens schuldig gemacht hat, aus dem sich seine Unwürdigkeit zur Ausübung des ärztlichen Berufes ergibt,

---

\* Anm. d. Hrsg.: Die hier und nachstehend in Klammern angegebene Umrechnung in Euro (gem. offiziellem Kurs: 1 Euro = 1,95583) dient einer ungefähren Orientierung. Durch Zeitablauf bedingte Wertveränderungen sind nicht berücksichtigt.

3. nicht wegen eines körperlichen Gebrechens oder wegen Schwäche seiner geistigen oder körperlichen Kräfte oder wegen einer Sucht zur Ausübung des ärztlichen Berufes unfähig oder ungeeignet ist,

4. nach einem Studium der Medizin von mindestens sechs Jahren, von denen mindestens acht, höchstens zwölf Monate auf eine praktische Ausbildung in Krankenanstalten entfallen müssen, die ärztliche Prüfung im Geltungsbereich dieses Gesetzes bestanden hat.

(...)“ (§ 3 Abs. 1 Bundesärzteordnung).

Wird die Approbation erteilt, so wird dem Antragssteller die Approbationsurkunde ausgehändigt, in welcher das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen bescheinigt und hinzugefügt wird:

„Mit Wirkung vom heutigen Tage wird ihm/ihr die Approbation als Arzt erteilt. Die Approbation berechtigt den Arzt zur Ausübung des ärztlichen Berufs.“

(§ 36 und Anlage 21 Approbationsordnung).

Soll dagegen die Erteilung der Approbation wegen Fehlens einer der Voraussetzungen abgelehnt werden, so ist der Antragsteller oder sein Vertreter vorher zu hören (§ 3 Abs. 4 Bundesärzteordnung).

Die einmal erteilte Approbation ist zu widerrufen, wenn bei ihrer Erteilung eine der Voraussetzungen nicht vorgelegen hat oder nachträglich weggefallen ist (§ 5 Bundesärzteordnung).

**21.** Wer eine Klinik betreiben will, bedarf einer gewerberechtigten Erlaubnis, die erteilt wird, wenn die Voraussetzungen von § 30 Abs. 1 der Gewerbeordnung vorliegen (s.u. Ziff. 27).

Da der Betrieb einer Klinik eine gewerbliche Tätigkeit darstellt, braucht ihr Betreiber nicht selbst Arzt zu sein. Er muss jedoch die personellen und organisatorischen Maßnahmen treffen, welche die ärztliche Betreuung der Patienten in seiner Klinik sicherstellen. Er hat also einen oder mehrere Ärzte zu bestellen, die für die ärztliche Behandlung der Patienten verantwortlich sind.

Die Erlaubnis wird zurückgenommen, wenn sich herausstellt, dass die Nachweise, von denen die Erteilung abhängig war, unrichtig waren oder dass die erforderlichen Voraussetzungen nicht vorgelegen haben oder nachträglich weggefallen sind (§ 53 Gewerbeordnung, s.u. Ziff. 27).

**22.** Es ist unstreitig, dass nach deutschem Recht das Recht auf Zulassung zur Ausübung des Arztberufes und das Recht auf die Erlaubnis zum Betreiben einer Privatklinik subjektive öffentliche Rechte sind, die durch Art. 12 des Grundgesetzes, welcher die Berufsfreiheit garantiert, geschützt werden. Dabei wird die Ausübung des Arztberufes, anders als das Betreiben einer Privatklinik, in der Bundesrepublik nicht als eine gewerbliche Tätigkeit angesehen (s.o. Ziff. 20). Dieser Beruf dient zwar auch dazu, ein Einkommen zu erzielen, sein vorrangiger Zweck ist aber uneigennützig von Natur: den Menschen Hilfe zu bringen.

Die ärztliche Behandlung beruht auf einem privatrechtlichen Vertrag zwischen Arzt und Patient. Dadurch soll die freie Arztwahl, das Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patient sowie ärztliche Schweigepflicht gewährleistet werden. Der Arztvertrag begründet jedoch nicht ein System von im Ein-

zelen genau festgelegten Leistungen und Gegenleistungen, denn er erlegt dem Arzt gegenüber jedem Heilungsuchenden eine grundsätzlich unbeschränkte Leistungspflicht auf. Das ärztliche Standesrecht verbietet es deshalb dem Arzt auch, Werbung zu betreiben; selbst die Größe und der Inhalt der Praxisschilder ist aufs Genaueste geregelt.

Der Arzt kann außerdem die Höhe seines Honorars nicht nach Belieben festsetzen, sondern muss sich an die Gebührenordnung für Ärzte halten – auch soweit er nicht als Kassenarzt tätig wird. In dieser Gebührenordnung legt die Bundesregierung die Mindest- und Höchstsätze für die ärztlichen Leistungen fest, wobei sie den berechtigten Interessen der Ärzte und der zur Zahlung der Entgelte Verpflichteten Rechnung trägt (§ 11 Bundesärzteordnung).

Die den Krankenkassen der gesetzlichen Sozialversicherung angehörenden Personen – etwa 80 % der Bevölkerung – haben Anspruch auf ärztliche Behandlung nach Maßgabe der geltenden gesetzlichen Vorschriften und Vereinbarungen. Die meisten Ärzte sind als Kassenärzte zugelassen und zur Behandlung dieser Personen verpflichtet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Tätigkeit eines solchen Arztes zwar kein öffentlicher Dienst, doch jeder Arzt erfüllt eine öffentlich-rechtliche Aufgabe und ist durch die Zulassung als Kassenarzt in „ein öffentlich-rechtliches System einbezogen“ (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 11, S. 30 ff.).

**23.** Die Ärzte erfüllen ihre Berufspflichten unter der Aufsicht insbesondere der Ärztekammern und der Berufsgerichte für Heilberufe, Einrichtungen, die durch Landesrecht geregelt sind.

**24.** Gemäß §§ 1 und 2 Abs. 1 des vorerwähnten Landesgesetzes vom 18. April 1966 [s.o. Ziff. 19] sind die Ärztekammern Körperschaften des öffentlichen Rechts, denen alle Ärzte des Landes angehören. Ärzte, die sich nicht bei der zuständigen Kammer anmelden oder den aus der Satzung sich ergebenden sonstigen Pflichten nicht nachkommen, können mit einer Ordnungsstrafe belegt werden (§ 7 Landesgesetz).

§ 4 Abs. 1 des Landesgesetzes bestimmt dementsprechend als Aufgaben jeder Kammer:

- „1. die Erfüllung der Berufspflichten der Kammerangehörigen zu überwachen (...)
2. (ihre) berufliche Fortbildung (...) zu fördern,
3. für ein gedeihliches Verhältnis der Kammerangehörigen zu sorgen und Streitigkeiten zwischen den Berufsangehörigen sowie zwischen ihnen und Dritten, die aus der Berufsausübung entstanden sind, zu schlichten; die Zuständigkeit anderer Instanzen bleibt unberührt,
4. den öffentlichen Gesundheitsdienst bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen,
- (...).“

Behörden und Kammern unterstützen sich gegenseitig bei der Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben (§ 5 Landesgesetz).

Die Kammern unterstehen der Staatsaufsicht, welche sich auf die Einhaltung der Gesetze und der Satzung erstreckt. Der zuständige Minister kann Beschlüsse, die diesen Rechtsnormen widersprechen, aufheben (§ 16 Landes-

gesetzt) und jederzeit von den Kammern Auskunft über ihre Angelegenheiten verlangen (§ 17 Abs. 1).

**25.** Wenn der Kammervorstand den Verdacht für begründet hält, dass ein Arzt gegen seine Berufspflichten verstoßen hat, leitet er ein Verfahren bei dem Berufsgericht für Heilberufe ein (§§ 18 und 29 Abs. 3 Landesgesetz). Letzteres ist bei dem örtlichen zuständigen Verwaltungsgericht gebildet und entscheidet in erster Instanz (§ 20 Abs. 1). Es besteht aus drei Mitgliedern: dem Vorsitzenden oder seinem Stellvertreter und zwei ehrenamtlichen Beisitzern aus der Berufsgruppe des Beschuldigten (§ 21 Abs. 1).

Gegen seine Entscheidung kann Berufung bei dem Landesberufsgericht für Heilberufe beim Hessischen Verwaltunggerichtshof eingelegt werden (§§ 41 und 20 Abs. 2), welches mit fünf Mitgliedern besetzt ist: dem Präsidenten oder seinem Stellvertreter, zwei weiteren Richtern des Verwaltunggerichtshofes und zwei ehrenamtlichen Beisitzern aus der Berufsgruppe des Beschuldigten (§ 21 Abs. 2).

Die Berufsgerichte können Verstöße mit folgenden fünf Maßnahmen ahnden, wobei sie die zweite, dritte und vierte nebeneinander verhängen können: Warnung, Verweis, zeitweilige Entziehung des Wahlrechts innerhalb der Kammer, Geldbuße bis zu 10.000,- DM [ca. 5.113,- Euro] und Feststellung, dass der Beschuldigte unwürdig ist, seinen Beruf auszuüben (§ 19 Abs. 1 und 3).

Die zuletzt genannte Feststellung hat nicht automatisch den Verlust der Approbation zur Folge. Obwohl sie darauf abzielt, den Betroffenen aus dem Berufsstand der Ärzte auszuschließen, bindet sie weder den Regierungspräsidenten, welcher allein für den Widerruf der Approbation zuständig ist, noch die Gerichte, die gegebenenfalls über die Rechtmäßigkeit eines solchen Widerrufs zu entscheiden haben.

**26.** Gegen den Widerruf der Approbation kann ebenso wie gegen die Rücknahme der Erlaubnis zum Betrieb einer Klinik durch den Regierungspräsidenten vor den Verwaltungsgerichten geklagt werden. Vor Klageerhebung muss der Betroffene jedoch erfolglos Widerspruch beim Regierungspräsidenten eingelegt haben.

## *2. Die Rücknahme der Erlaubnis zum Betrieb der Klinik – Verfahren vor der IV. Kammer des Verwaltungsgerichts Frankfurt*

**27.** Am 12. April 1967 nahm der Regierungspräsident in Wiesbaden, einem Antrag der Ärztekammer entsprechend, die dem Bf. erteilte Erlaubnis zum Betrieb seiner Klinik zurück. Er warf ihm vor, er besitze nicht die für die Führung einer Klinik erforderliche Zuverlässigkeit und es fehle ihm an der Umsicht und den Kenntnissen, die für die technische und verwaltungsmäßige Leitung der Klinik notwendig seien. Er verwies auf eine Inspektion der Klinik im November 1965, bei der sich eine Reihe von Unregelmäßigkeiten herausgestellt hatten: von 34 Krankenblättern waren 18 nicht ordnungsgemäß geführt; das Personal war für die ihm obliegenden Aufgaben unzureichend ausgebildet; die Einrichtung des Behandlungszimmers ließ zu wünschen übrig; die Instrumente von denen einige bereits rosteten, waren teilweise unzulänglich aufbewahrt; die Röntgenanlage war nicht gesichert. Im Januar 1967 hät-

ten die Inspektoren u.a. festgestellt, dass der Operationssaal und seine Einrichtung nicht gereinigt worden waren. Der Regierungspräsident berief sich außerdem auf mehrere Zeugenaussagen, wonach die Klinik zwischen 1962 und Oktober 1966 praktisch von einer jungen Angestellten geleitet worden war, die 1962 achtzehn Jahre alt und nicht entsprechend ausgebildet war. Sie überwachte das Personal und versorgte die Patienten. Sie habe bestätigt, dass im Kühlschrank der Klinik Hundefutter aufbewahrt worden sei und dass der Bf. die Anwesenheit von männlichen Besuchern in den Krankenzimmern außerhalb der Besuchszeiten geduldet habe. Außerdem habe Dr. König sie und eine Kollegin mehrfach belästigt.

Die Verfügung des Regierungspräsidenten stützte sich auf die folgenden Vorschriften der Gewerbeordnung:

*§ 30 Abs. 1*

„Unternehmer von Privat-Kranken-, Privat-Entbindungs- und Privat-Irrenanstalten bedürfen einer Konzession der zuständigen Behörde. Die Konzession ist nur dann zu versagen,

a) wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Unternehmers in Beziehung auf die Leitung oder Verwaltung der Anstalt dartun, (...).“

*§ 53 Abs. 2*

Die in (...) § 30 bezeichneten Konzessionen (...) dürfen (...) nur zurückgenommen werden, wenn:

1. (...);

2. sich nachträglich ergibt, dass der Gewerbetreibende nicht die für die Erteilung der Konzession (...) erforderlichen Eigenschaften besitzt oder dass die räumliche oder technische Einrichtung des Gewerbetriebes nicht mehr den Anforderungen genügt, von denen die Erteilung der Erlaubnis abhängig war.

(...).“

**28.** Am 13. Juli 1967 legte Dr. König Widerspruch ein, den der Regierungspräsident am 6. Oktober als unbegründet zurückwies. Dr. König erhob daraufhin mit Klageschrift vom 9. November beim Verwaltungsgericht Frankfurt Klage, mit der die für Gewerberecht zuständige IV. Kammer am folgenden Tag befasst wurde.

Durch die Rechtsmitteleinlegung wurde der Vollzug der streitigen Verfügung aufgeschoben.

**29.** Schon am 10. November forderte das Gericht den Regierungspräsidenten zur Abgabe seiner Stellungnahme auf, welche das Gericht am 8. Februar 1968 erhielt, nachdem es eine Fristverlängerung gewährt und an die Übersendung erinnert hatte.

Am 27. März 1968 bat das Gericht den Regierungspräsidenten um ergänzende Darlegungen, welche dieser am 30. Mai vorlegte. Dabei kündigte er eine psychiatrische Untersuchung des Bf. an, deren Ergebnis er nachreichen werde. Wegen dieser Sache fragte das Gericht am 10. Juni, 25. Juli und 9. August beim Regierungspräsidenten an, welcher am 10. Januar 1969 mitteilte, dass der Bf. einer Durchführung der Untersuchung nicht zugestimmt habe. Der Regierungspräsident ergänzte zugleich sein bisheriges Vorbringen.

Am 16. Januar bat das Gericht den Regierungspräsidenten um eine Konkretisierung seines Vorbringens in einem Punkte; diese Angaben gingen am 2. April bei Gericht ein.

**30.** In der Zeit bis zum Januar 1969 hatte sich das Gericht zugleich bemüht, die Anschriften mehrerer Personen, deren Vernehmung als Zeugen in Betracht kam, über den Regierungspräsidenten (10. Juni 1968) und die Einwohnermeldeämter (10. Oktober 1968) zu ermitteln.

Außerdem bemühte es sich vom 8. Januar 1969 an um die Beiziehung von Akten aus anderen den Bf. betreffenden Verfahren, darunter der Akten der Berufsgerichte für Heilberufe (s.o. Ziff. 16).

Am 26. August 1969 beschloss das Gericht die Vernehmung von sechzehn Zeugen und beraumte hierfür Termin zur Beweisaufnahme auf den 25. und 26. November an. Dazu bemühte es sich, zum Beispiel am 11. und 18. September, um die Anschriften von Zeugen und forderte zusätzliche Akten an.

Am 27. November beraumte das Gericht einen Termin zur Fortsetzung der Beweisaufnahme und mündlichen Verhandlung auf den 2. Dezember an. Zu diesem Termin war u.a. der Zeuge Xymenes geladen, welcher den Bf. vor der Landesärztekammer erheblich belastet hatte.

Das Gericht tagte am 2., 8. und 12. Dezember 1969. Dabei setzte es gegen den Zeugen Xymenes, der zu den Terminen nicht erschienen war, Ordnungsstrafen in Höhe von 100,- DM [ca. 51,- Euro] und 500,- DM [ca. 256,- Euro] fest.

Am 3. Februar 1970 entschied das Gericht über die Beschwerden, die der Zeuge Xymenes am 30. Dezember 1969 und 2. Januar 1970 gegen die Ordnungsstrafen eingelegt hatte. Es half diesen nicht ab und legte die Akten dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof vor. Dieser gab zunächst mit Verfügung vom 17. Februar den Beteiligten Gelegenheit zu einer Stellungnahme und entschied sodann am 9. und 10. März auf Aufhebung der Ordnungsstrafen.

**31.** Die Akten gingen am 17. April 1970 wieder dem Verwaltungsgericht zu, welches am 14. Mai die Verfahrensbeteiligten über den Stand des Verfahrens unterrichtete. Dabei wies es darauf hin, dass verschiedene Personen angeboten hätten, Angaben über die Behandlung durch den Bf. zu machen, und bat, die Beweisanträge möglichst bald zu stellen. Es teilte weiter mit, dass das Verfahren aus seiner Sicht Ende Juni oder Anfang Juli fortgesetzt werden könne, da dann die ehrenamtlichen Beisitzer zur Verfügung stehen würden.

Am 29. Mai 1970 teilte Dr. König mit, dass er vorerst keine zusätzlichen Zeugen benenne, sofern auch der Regierungspräsident davon absehe. Dieser beantragte jedoch am 8. Juni die Vernehmung weiterer Zeugen und nahm mit Schriftsatz vom 6. Juli zu dem bisherigen Ergebnis der Beweisaufnahme Stellung.

Das Gericht übersandte diesen Schriftsatz dem Bf. am 13. Juli mit der Bitte um Stellungnahme. Dieser verlangte mit Schriftsatz vom 24. September 1970 die Vernehmung von 76 Zeugen für den Fall, dass das Verwaltungsgericht die Vernehmung der vom Regierungspräsidenten benannten Zeugen beschließe.

Es folgte ein weiterer Austausch von Schriftsätzen.

**32.** Am 25. Februar 1971 teilte der Regierungspräsident dem Gericht mit, dass der Zeuge Xymenes in der Untersuchungshaftanstalt in Konstanz in Haft sei, so dass diesem jetzt eine Ladung zugestellt werden könne.

Das Gericht setzte hiervon zunächst den Bf. in Kenntnis und bat sodann mit Schreiben vom 14. April die Untersuchungshaftanstalt in Konstanz um Mitteilung, ob und wie lange sich der Zeuge noch in der Anstalt befinde. Die Anstalt antwortete am 27. April, dass der Zeuge entlassen worden sei.

**33.** Am 29. April 1971 ordnete der Berichterstatter der Kammer die Vorlage der Akten an den Vorsitzenden zur Terminsbestimmung an. Diese Verfügung wurde jedoch wahrscheinlich infolge eines Versehens der Geschäftsstelle nicht ausgeführt.

Am 24. Mai teilte der Anwalt von Dr. König, Rechtsanwalt Schmidt-Leichner aus Frankfurt, die Niederlegung seines Mandates mit.

**34.** Nachdem der Bf. das Gericht am 26. August 1971 um die alsbaldige Anberaumung eines Termins gebeten hatte, teilte ihm dieses am 2. September mit, die Akten würden dem Vorsitzenden nach dessen Rückkehr aus dem Urlaub vorgelegt werden. Zugleich wurde die Vorlage an den Vorsitzenden für den 5. September verfügt.

Am 20. Oktober informierten die Rechtsanwälte Bossi, Breme und Ufer aus München das Gericht, dass sie Dr. König künftig vertreten würden.

Auf ein Schreiben des Landesarbeitsgerichts Frankfurt hin wurden die Akten am 21. Oktober wieder dem Berichterstatter vorgelegt.

**35.** Am 29. November 1971 und 12. Januar 1972 versuchte das Gericht erneut vergeblich, den Zeugen Xymenes zu erreichen, um von ihm zu erfahren, ob er im Januar/Februar oder Februar/März 1972 aussagen könne.

Am 21. Februar beraumte es für den 28. März einen Termin zur Fortsetzung der Beweisaufnahme an, zu welcher es den Zeugen Xymenes lud. Da dieser nicht erschien, setzte es am 29. März gegen ihn eine Ordnungsstrafe in Höhe von 500,- DM fest; außerdem ordnete es die zwangsweise Vorführung des Zeugen zum neuen Termin, den 31. Mai, an.

Der Zeuge legte am 8. April gegen den Ordnungsstrafbeschluss unter Hinweis auf ein ärztliches Attest Beschwerde ein. Das Verwaltungsgericht half der Beschwerde nicht ab und legte die Akten dem Verwaltungsgerichtshof vor. Dieser bat am 26. April den Arzt des Zeugen um nähere Angaben zu dem Attest und hob sodann auf das am 2. Mai eingegangene Antwortschreiben hin die Ordnungsstrafe mit Beschluss vom 18. Mai auf.

Die Akten gingen dem Verwaltungsgericht am 29. Mai wieder zu, welches am selben Tag den für den 31. Mai vorgesehenen Termin mit der Begründung aufhob, das Erscheinen des Zeugen Xymenes habe nicht sichergestellt werden können.

Mit Verfügung vom 7. Juni 1972 beraumte das Gericht einen neuen Termin auf den 11. Juli an, zu welchem der Zeuge Xymenes ebenfalls nicht erschien.

Am 13. Juli verhängte das Gericht eine Ordnungsstrafe von 500,- DM gegen ihn. Am 10. August bestimmte es Termin zur Fortsetzung der Beweisaufnahme auf den 19. September. Am 22. August ordnete es die zwangsweise Vorführung des Zeugen Xymenes an, der dann am 19. September vernommen werden konnte.

**36.** Im Anschluss an diese Sitzung gab das Gericht den Beteiligten Gelegenheit, bis zum 15. Oktober zum Ergebnis der Beweisaufnahme Stellung zu

nehmen. Dr. König machte hiervon mit Schriftsatz vom 13. Oktober Gebrauch.

Am 14. November 1972 teilten neue Anwälte dem Gericht mit, dass der Bf. sie mit seiner Vertretung betraut habe, und baten, ihren Schriftsatz abzuwarten. Dieser ging am 12. Februar 1973 ein; er nahm zu dem bisherigen Ergebnis der Beweisaufnahme Stellung, wiederholte die bisherigen Beweisanträge und enthielt neue. Am selben Tage meldete sich Rechtsanwalt Demme als neuer Anwalt des Bf. Das Gericht übersandte den Schriftsatz am 22. Februar dem Regierungspräsidenten.

Am 30. Januar hatte das Gericht unterdessen bei Dr. König die Unterlagen über zwei seiner Patienten angefordert. Am 22. Februar wiederholte es diese Aufforderung, da ihm die Unterlagen nur in Fotokopie übersandt worden waren, und bemühte sich um die Ermittlung einer weiteren Zeugin.

**37.** Am 30. März 1973 ergänzte das Verwaltungsgericht den Beweisbeschluss vom 26. August 1969 (s.o. Ziff. 30) und bestimmte Termin zur Fortsetzung der Beweisaufnahme und der mündlichen Verhandlung auf den 17. April. Im Anschluss an diese mündliche Verhandlung setzte das Gericht einen Termin zur Verkündung einer Entscheidung auf den 8. Mai an.

Nachdem es sich um die Anschriften von Zeugen bemüht hatte und nachdem am 18. April ein neuer Schriftsatz des Bf. bei ihm eingegangen war, hob das Gericht jedoch am 2. Mai den vorgesehenen Verkündungstermin auf. Gleichzeitig und auch später forderte es den Bf. auf, weitere Informationen beizubringen; dem entsprach dieser mit Schriftsätzen vom 14. Mai und 9. Juli. In der Zwischenzeit versuchte das Gericht weiterhin, die Anschriften mehrerer Zeugen zu ermitteln.

Beide Seiten ergänzten ihr Vorbringen durch Schriftsätze vom 26. und 30. Juli 1973.

**38.** Am 16. August 1973 erweiterte das Verwaltungsgericht seinen Beweisbeschluss zum zweiten Mal und ordnete insbesondere die Vernehmung von fünf neuen Zeugen an. Am folgenden Tage versandte es die Akten an das Amtsgericht Bad Kissingen mit der Bitte, einen der Zeugen kommissarisch zu vernehmen. Am 20. August bestimmte es einen Termin zur Vernehmung von drei weiteren Zeugen auf den 21. September, verlegte diesen Termin jedoch auf Bitten des Bf. auf den 5. Oktober. Nach Rückkehr der Akten aus Bad Kissingen bat es das Amtsgericht Altena am 19. September um die kommissarische Vernehmung eines weiteren Zeugen.

**39.** Zuvor hatte der Bf. am 22. August eine Dienstaufsichtsbeschwerde beim Hessischen Justizminister eingelegt und dabei „das Verwaltungsgericht Frankfurt“ als befangen abgelehnt. Mit Rücksicht auf das Ablehnungsgesuch hob das Gericht am 3. Oktober den für den 5. Oktober vorgesehenen Termin auf.

Am 4. Oktober bat die III. Kammer des Verwaltungsgerichts, deren Zuständigkeit für die Entscheidung über das Ablehnungsgesuch zunächst gegeben schien, den Bf. um Mitteilung, gegen welche Richter sich das Ablehnungsgesuch richte, da die Ablehnung einer ganzen Kammer nicht möglich sei.

Der Bf. antwortete am 19. Oktober 1973, dass er sein Gesuch auf den Berichterstatter der IV. Kammer beschränke, dessen Formulierungen in dem Rechtshilfeersuchen an das Amtsgericht Altena am 19. September er rügte.

Am selben Tage legte Rechtsanwalt Schilling im Auftrag des Bf. beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde wegen der Dauer des Verfahrens ein. Einem Ersuchen vom 31. Oktober entsprechend, nahm das Verwaltungsgericht am 9. November zu der Verfassungsbeschwerde Stellung und übersandte am 15. November die Akten an das Bundesverfassungsgericht. Dieses nahm durch Beschluss vom 28. November die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an, weil sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg biete.

Nachdem die Akten am 10. Dezember dem Gericht wieder zugegangen waren, erklärte dieses am 8. Januar 1974 die Ablehnung des Berichterstatters für begründet.

**40.** Das Gericht übersandte anschließend die Akten an den Hessischen Justizminister, der sie für die Entscheidung über die Dienstaufsichtsbeschwerde benötigte; er erhielt sie am 14. Januar 1974 und reichte sie am 8. März zurück. Auf Anforderung der Staatsanwaltschaft Hagen und des Präsidenten des dortigen Landgerichts, welche die Akten wegen einer weiteren Dienstaufsichtsbeschwerde Dr. Königs benötigten, wurden die Akten am 22. März nach Hagen geschickt.

**41.** Am 26. April 1974 beantragte der Bf., von der beschlossenen Vernehmung einer Zeugin abzusehen. Nach einer Erinnerung des Bf. vom 28. Mai wies das Verwaltungsgericht den Antrag am 6. Juni zurück und beraumte Verhandlungstermin auf den 30. Juli an.

Zu diesem Termin erschien lediglich ein Teil der Zeugen. Ein Zeuge wurde am 14. August in seiner Wohnung vernommen, ein anderer äußerte sich schriftlich.

Am 14. August wurden die Akten dem Hessischen Justizminister übersandt, der sie wegen des Beschwerdeverfahrens benötigte, welches Dr. König am 3. Juli 1973 vor der Kommission anhängig gemacht hatte. Bei dieser Gelegenheit nahm der Vorsitzende der IV. Kammer zum Ergebnis der Beweisaufnahme Stellung, die das Gericht durchgeführt hatte, und teilte mit, dass die teilweise widerspruchsvollen Zeugenaussagen kein eindeutiges Bild über die Tätigkeit des Bf. als Geschäftsführer der Klinik ergäben; es stellte sich somit die Frage, inwieweit das Verhalten des Bf. als Arzt ebenfalls zu berücksichtigen sei; es sei jedoch nicht Aufgabe der IV. Kammer, über die gegen Dr. König als Arzt erhobenen Vorwürfe zu urteilen, da diese Gegenstand eines bei der II. Kammer anhängigen Verfahrens seien.

**42.** Am 25. August nahm der Bf. zur Aussage einer Zeugin Stellung und beantragte die Vernehmung von sieben weiteren Zeugen. Ein Doppel dieses Schriftsatzes, welches das Gericht am 28. August beim Bf. angefordert hatte, wurde am 5. September dem Regierungspräsidenten übersandt, welcher am 7. Oktober dazu Stellung nahm.

Der Hessische Justizminister sandte die Akten am 28. Oktober 1974 an das Gericht zurück.

**43.** Dem Gericht war in der Zwischenzeit mitgeteilt worden, dass der Bf. im Juli seine Vertretung einem anderen Anwalt, dem Rechtsanwalt Unruh, übertragen hatte. Dieser legte sein Mandat am 26. November nieder. Sein Nachfolger, Rechtsanwalt Heldmann, der sich am 18. Oktober 1974 für den Bf. gemeldet hatte, legte sein Mandat am 21. Februar 1975 nieder.

**44.** Am 10. Februar 1975 fand zwischen dem Vorsitzenden der IV. Kammer und dem Bf. eine Unterredung statt. Dieser erklärte dabei, dass er die Räume seiner Klinik als Altersheim verpachtet habe und die Klinik erst dann wieder zu eröffnen beabsichtigt, und zwar zusammen mit einem Chirurgen, wenn er seine ärztliche Tätigkeit wieder ausüben dürfe. Außerdem erklärte er sich damit einverstanden, dass das bei der II. Kammer laufende Verfahren, in welchem es um seine Approbation ging, als vorgefährlich behandelt werde.

**45.** Im Zusammenhang mit dem vor der Menschenrechtskommission laufenden Verfahren wurden die Akten am 5. Mai dem Hessischen Justizminister übersandt. Nach Wiedereingang der Akten am 26. Juni wurden diese am 4. Juli dem neuen Anwalt von Dr. König, Rechtsanwalt Cartus aus Karlsruhe, zugeschickt, der sich am 16. April gemeldet hatte. Das Gericht hatte ihm zur Akteneinsicht eine Frist von zwei Wochen eingeräumt, die es am 11. Juli bis zum 8. August verlängerte.

Am 18. Juli teilte der Bf. jedoch dem Gericht mit, dass er Rechtsanwalt Cartus das Mandat entzogen habe und um Rückforderung der Akten bitte, da er selbst Akteneinsicht benötige. Das Gericht wandte sich am 21. Juli an Rechtsanwalt Cartus, der die Akten am 29. Juli zurückschickte.

Am 1., 4. und 11. August 1975 baten der Bf. und Rechtsanwalt Mattern, der vom 22. Juli bis 14. August mit der Prozessvertretung beauftragt war, das Gericht, ihnen Vernehmungsprotokolle und andere Aktenstücke zur Verfügung zu stellen; am 18. August übersandte ihnen das Gericht zwei Vernehmungsprotokolle.

Vom 11. bis 23. September befanden sich die Akten in den Händen von Rechtsanwalt Unruh, der seit dem 11. September von neuem mit der Vertretung von Dr. König beauftragt war.

**46.** Am 6. November 1975 wurde ein neues Ablehnungsgesuch, das der Bf. am 10. Oktober an den Hessischen Justizminister gerichtet hatte, zu den Akten genommen (vgl. auch unten Ziff. 67).

Mit Schreiben vom 2. Dezember fragte der Vorsitzende der IV. Kammer beim Bf. an, ob es Sinn seiner Eingabe sei, die Richter als befangen abzulehnen, und wenn ja, welche Richter der Kammer.

Im Hinblick auf die Dauer des Verfahrens betonte der Vorsitzende:

„Ich erlaube mir den Hinweis, dass wir uns über die Zweckmäßigkeit der Fortführung des vor der IV. Kammer anhängigen Konzessionsverfahrens mehrfach unterhalten haben. Dabei waren Sie mit mir der Meinung, dass zunächst ein Abschluss des Approbationsverfahrens abzuwarten sei, da dieses als vorgefährlich angesehen werden müsse. Sie führten noch an, dass Sie vorher Ihre Klinik nicht eröffnen wollten, obwohl Sie rechtlich dazu die Möglichkeiten hätten. Sollten Sie Ihren Standpunkt geändert haben, so bitte ich um Mitteilung.“

Der Anwalt Dr. Königs antwortete am 8. Dezember 1975, dass sich das Ablehnungsgesuch in erster Linie auf die Vorsitzende der II. Kammer und auf die Art und Weise der Durchführung der letzten Verhandlung vor dieser Kammer beziehe. Er bat daher, über die Frage, ob sein Mandant die IV. Kammer ablehne, vorerst nicht zu entscheiden.

Zur Frage der Dauer des Verfahrens erklärte er:

„Die Frage des Abschlusses des Approbationsentziehungsverfahrens spielt z. Zt. deswegen eine vorrangige Rolle, weil in diesem Verfahren die sofortige Vollziehung des Verwaltungsaktes angeordnet worden ist. Dass die sofortige Vollziehung der Entscheidung des Konzessionsentzuges nicht angeordnet worden ist, ist bekannt, so dass bezüglich der zwei letzten Sätze Ihrer Nachricht vom 2. Dezember 1975 z. Zt. von der IV. Kammer des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main keine weitere Eilentscheidung getroffen zu werden braucht.“

Am 25. April 1976 entzog der Bf. Rechtsanwalt Unruh das Mandat.

**47.** Das Verfahren vor der IV. Kammer ruhte dementsprechend weiterhin; es wurde erst wieder aufgenommen, nachdem die II. Kammer am 9. Juni 1976 ihr Urteil gefällt hatte.

Die mündliche Verhandlung, die zunächst für den 17. Mai 1977 anberaumt, auf Wunsch des Bf. aber verschoben worden war, fand im Juni statt.

Durch Urteil vom 22. Juni 1977 wies die IV. Kammer die Klage des Bf. gegen die Rücknahme der Erlaubnis zum Betrieb seiner Klinik ab. Das Urteil stützt sich auf das Ergebnis der zwischen November 1969 und August 1974 erfolgten Vernehmung von siebzehn Zeugen.

Dr. König hat Berufung beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof eingelegt, wo das Verfahren noch bei dem Senat anhängig ist, der am 2. Mai 1978 auf die Berufung des Bf. gegen das Urteil der II. Kammer des Verwaltungsgerichts entschieden hat (s.u. Ziff. 69).

Vor dem Verwaltungsgerichtshof ist der Bf. durch einen anderen Anwalt, Rechtsanwalt Hofferbert aus Frankfurt, vertreten.

**48.** Nach einer von der Regierung als Anhaltspunkt vorgelegten statistischen Übersicht zum Ablauf des Verfahrens vor der IV. Kammer entfallen 1149 Verfahrenstage auf Handlungen des Gerichts, 1725 Tage auf Handlungen des Bf. und seiner Anwälte, sowie 555 Tage auf Handlungen Dritter – die beklagte Verwaltungsbehörde, die Ärztekammer und die Zeugen.

### *3. Der Widerruf der Approbation – Verfahren vor der II. Kammer des Verwaltungsgerichts Frankfurt*

**49.** Am 12. Mai 1971 widerrief der Regierungspräsident in Darmstadt die Approbation des Bf. als Arzt und ordnete die sofortige Vollziehung dieser Maßnahme an (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO). Auf Grund der Tatsachen, die in den berufsgerichtlichen Verfahren von 1964 und 1970 festgestellt worden waren (s.o. Ziff. 16), sah er ein Verhalten des Bf. als gegeben an, aus dem seine Unwürdigkeit und Unzuverlässigkeit zur Ausübung des ärztlichen Berufes folge. Dabei stützte er sich auf die folgenden Vorschriften der Bundesärzteordnung:

*§ 5 Abs. 2*

„Die Approbation ist zu widerrufen, wenn nachträglich eine der Voraussetzungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 weggefallen ist.“

*§ 3 Abs. 1*

„Die Approbation als Arzt ist auf Antrag zu erteilen, wenn der Antragsteller

1. (...);

2. sich nicht eines Verhaltens schuldig gemacht hat, aus dem sich seine Unwürdigkeit oder Unzuverlässigkeit zur Ausübung des ärztlichen Berufs ergibt, (...).“

**50.** Auf Antrag des Bf. stellte das Verwaltungsgericht Frankfurt am 1. Juni 1971 die aufschiebende Wirkung des gegen die Entscheidung des Regierungspräsidenten eingelegten Widerspruchs wieder her, allerdings nur bis zum 30. Juni, damit der Bf. seine Patienten an andere Ärzte überweisen konnte. Die dagegen von Dr. König eingelegte Beschwerde wies der Hessische Verwaltungsgerichtshof am 6. Juli zurück.

**51.** Nachdem der Regierungspräsident den vom Bf. am 18. Mai gegen den Widerruf der Approbation eingelegten Widerspruch am 17. September 1971 zurückgewiesen hatte, erhob Dr. König am 20. Oktober 1971 beim Verwaltungsgericht Darmstadt Klage. Dieses verwies das Verfahren aus Gründen der Zuständigkeit am 25. Oktober an das Verwaltungsgericht Frankfurt, wo die u.a. für das Arztrecht zuständige II. Kammer damit befasst wurde.

**52.** Am 2. November 1971 stellte das Verwaltungsgericht Frankfurt die Klageschrift dem Regierungspräsidenten mit der Bitte um Stellungnahme und um Übersendung der Behördenakten zu.

Die Klageerwiderung des Regierungspräsidenten, die am 24. Januar 1972 bei Gericht einging, wurde zwei Tage später dem Anwalt des Bf. zugesandt.

Nachdem das Gericht am 24. April bei dem Anwalt angefragt hatte, ob noch eine Stellungnahme zu erwarten sei, bat dieser um eine Fristverlängerung bis Ende Mai.

Die fragliche Stellungnahme ging am 26. Juni ein und wurde an den Regierungspräsidenten zur Erwiderung weitergeleitet. Nachdem am 11. Juli ein umfangreicher ergänzender Schriftsatz des Anwalts eingegangen war, bat der Regierungspräsident am 27. Juli um eine Verlängerung der bis zum 30. Juli laufenden Erwiderungsfrist bis Mitte Oktober; das Gericht gewährte am 11. August jedoch nur eine Fristverlängerung bis zum 15. September.

**53.** Am 5. September 1972 beschloss das Gericht die Beiladung der Landesärztekammer. Nachdem die Verfahrensbeteiligten um einige nähere Angaben gebeten und verschiedene Strafakten angefordert worden waren, regte das Gericht am 14. September 1972 einen Vergleich an: Dr. König sollte darauf verzichten, als selbständiger Arzt tätig zu werden und seine Klinik zu betreiben, während der Regierungspräsident ihm unter entsprechenden Bedingungen seine Approbation wieder erteilen sollte. Der Bf. lehnte diesen Vorschlag am 12. Oktober ab. Hiervon unterrichtete das Gericht den Regierungspräsidenten vier Tage später und erinnerte ihn gleichzeitig an die Übersendung seiner Stellungnahme.

**54.** Diese Stellungnahme ging beim Gericht am 16. Januar 1973 ein; ein Schriftsatz der Landesärztekammer folgte am 16. Februar.

Da Dr. König am 12. Februar den Anwalt gewechselt hatte, (s.o. Ziff. 36), nahm sein neuer Bevollmächtigter, Rechtsanwalt Demme, Einsicht in die Gerichtsakten, die er am 14. März zurückgab. Am 2. Mai reichte er auch die Behördenakten zurück, die ihm das Gericht am 20. März auf seine Bitte hin übersandt hatte. Am 7. Mai reichte er einen Schriftsatz ein, den das Gericht dem Regierungspräsidenten und der Landesärztekammer zur Stellungnahme zuleitete.

**55.** Am 5. Mai und am 6. August erkundigte sich das Gericht beim Amtsgericht und bei der Staatsanwaltschaft Frankfurt über den Stand des gegen den Bf. am 27. Juli 1972 eingeleiteten Strafverfahrens (s.u. Ziff. 71).

Am 9. August teilte die Staatsanwaltschaft dem Gericht mit, dass inzwischen ein Termin stattgefunden habe, dass das Verfahren jedoch ausgesetzt worden sei, da noch weitere Zeugen und Sachverständige geladen werden sollten.

**56.** Am 14. September 1973 leitete der Präsident des Verwaltungsgerichtes der II. Kammer eine Ablichtung der Dienstaufsichtsbeschwerde vom 22. August zu, in welcher Dr. König auch das Verfahren vor dieser Kammer angesprochen und „das Verwaltungsgericht Frankfurt“ abgelehnt hatte (s.o. Ziff. 39).

Die Akten wurden der III. Kammer übergeben, welche für die Entscheidung über den Ablehnungsantrag zuständig war. Zu diesem Antrag gaben die Mitglieder der II. Kammer dienstliche Äußerungen ab, wobei insbesondere der Berichterstatter darauf aufmerksam machte, dass die Kammer zunächst den Ausgang des Strafverfahrens gegen den Bf. abwarten wolle, da dessen Ergebnis für die zur Entscheidung anstehenden Fragen von Bedeutung sei.

Am 8. Oktober wies das Verwaltungsgericht das Ablehnungsgesuch zurück, da der Bf. keine Ablehnungsgründe glaubhaft gemacht habe. Nach Rechtskraft dieses Beschlusses kamen die Akten am 26. Oktober zur II. Kammer zurück.

**57.** Da das Gericht dem Ausgang des gegen den Bf. eingeleiteten Strafverfahrens (s.u. Ziff. 71) wesentliche Bedeutung für das vor ihm laufende Verfahren beimaß, hatte es am 25. September 1973 das Verfahren ausgesetzt, um den Abschluss des Strafverfahrens abzuwarten (§ 94 VwGO).

**58.** Am 19. Oktober 1973 erhob Dr. König beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde wegen der Dauer der bei der II. und IV. Kammer laufenden Verfahren (s.o. Ziff. 39). Am 31. Oktober bat das Bundesverfassungsgericht um eine Stellungnahme, welche die Vorsitzende der II. Kammer am 6. November abgab. Dabei erklärte sie, dass die Kammer beabsichtige, mit der Fortführung des Verfahrens bis zur Beendigung des Strafverfahrens abzuwarten.

Das Bundesverfassungsgericht entschied am 28. November, die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung anzunehmen. Zur Begründung führte es insbesondere aus, dass die Vorsitzende der II. Kammer das ihr bei der Terminsanberaumung zustehende Ermessen bislang verfassungsrechtlich bedenkenfrei ausgeübt habe, wenn sie mit der Bestimmung eines Termins zur mündlichen Verhandlung bis zum Ausgang des Strafverfahrens warten wolle. Die neun Aktenbände, die dem Bundesverfassungsgericht am 19. No-

vember übersandt worden waren, gingen dem Verwaltungsgericht am 10. Dezember wieder zu.

**59.** Am 16. Februar 1974 teilte das Amtsgericht Frankfurt der II. Kammer mit, dass in dem Strafverfahren noch umfangreiche Sachverständigengutachten einzuholen seien und dass mit einer Hauptverhandlung frühestens in der zweiten Jahreshälfte gerechnet werden könne.

Am 26. März bat die II. Kammer das Amtsgericht um Bestätigung, dass es in dem Strafverfahren weiterhin vor allem um den Vorwurf gehe, der Bf. habe trotz des Entzugs der Approbation weiter operiert.

**60.** Nachdem Dr. König von neuem Verfassungsbeschwerde eingelegt hatte, bat das Bundesverfassungsgericht am 11. April 1974 die II. Kammer um einen ergänzenden Bericht über den Stand des Verfahrens und um Äußerung zu der Frage, ob dem Bf. nicht mit Rücksicht auf die bisherige Verfahrensdauer hinsichtlich der sofortigen Vollziehung des Widerrufs der Approbation entgegengekommen werden könne.

Noch am selben Tage gab die Vorsitzende der II. Kammer eine Stellungnahme hierzu ab, in welcher sie ausführte, dass eine Abänderung des Beschlusses, mit welchem die Aussetzung der sofortigen Vollziehung abgelehnt worden war, eine Gefahr für die Gesundheit der dem Bf. anvertrauten Patienten begründen würde, wenn die ihm von den Behörden vorgeworfenen Tatsachen sich als wahr herausstellen sollten. Hierfür vermöge die Kammer die Verantwortung nicht zu übernehmen. Im übrigen widerspreche die Annahme, das Verwaltungsgericht könne den Vorwurf, der Bf. habe trotz des Entzugs der Approbation weiter operiert, schneller als das Strafgericht, aber mit gleicher Zuverlässigkeit klären, jeder richterlichen Erfahrung.

Das Bundesverfassungsgericht beschloss am 30. Mai, die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung anzunehmen, da sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg habe. Die Entscheidung ging dem Verwaltungsgericht am 6. Juni zu.

**61.** Dieses hatte unterdessen am 25. April 1974 dem Bf. mitgeteilt, dass es mit der Fortsetzung des Verfahrens weiterhin bis zum Ausgang des Strafverfahrens warten werde.

Am 8. Mai antwortete das Amtsgericht auf die Anfrage der II. Kammer (s.o. Ziff. 59), Dr. König sei nach wie vor angeklagt, trotz Widerrufs der Approbation operiert zu haben. Es fügte hinzu, dass es in den nächsten sechs Monaten kaum zu einem Urteil kommen werde, da der Bf. einen der Richter wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt habe und ein umfangreiches Beschwerdeverfahren anhängig sei.

**62.** Am 11. Juli 1974 beantragte der Bf., im Hinblick auf die lange Dauer des Verfahrens die aufschiebende Wirkung seiner Klage gegen den Entzug der Approbation wiederherzustellen.

Die Akten wurden jedoch zunächst dem Hessischen Justizminister übersandt, der sie am 29. Juli wegen des vor der Kommission laufenden Beschwerdeverfahrens angefordert hatte. Sie wurden dem Gericht am 24. Oktober wieder zugeleitet, nachdem die Regierung ihre Stellungnahme zur Zulässigkeit der Beschwerde in Straßburg abgegeben hatte.

Zwischen dem 11. Juli und dem 24. Oktober hatte der Bf. zweimal seinen Anwalt gewechselt (s.o. Ziff. 43); Rechtsanwalt Heldmann, der Dr. König danach vertrat, erhielt die Akten bis zum 16. Dezember zur Einsicht.

**63.** Am 3. Januar 1975 lehnte die II. Kammer den Antrag vom 11. Juli 1974 auf Aussetzung der sofortigen Vollziehung ab. Hiergegen legte Dr. König, der zu der Zeit seinem Anwalt das Mandat entzogen hatte (s.o. Ziff. 43 und 45), beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof persönlich Beschwerde ein, die von diesem jedoch mit Beschluss vom 4. November zurückgewiesen wurde. Der Gerichtshof stützte sich dabei auf die im Verfahren vor der II. Kammer gemachten Zeugenaussagen und hielt eine Gefahr für die Patienten des Bf. für gegeben, wenn diesem die Approbation wiedererteilt würde. Gegen den Beschluss der II. Kammer hatte Dr. König auch Verfassungsbeschwerde eingelegt, die das Bundesverfassungsgericht aber nicht zur Entscheidung annahm, da der Rechtsweg nicht erschöpft war.

**64.** Nachdem die Akten am 26. Juni 1975 wieder an das Gericht gelangt waren, beschlossen die Vorsitzende der II. Kammer und der Berichterstatter am 30. Juni, den Prozess zu beschleunigen und nicht länger das Ergebnis des Strafverfahrens und des Beschwerdeverfahrens vor dem Verwaltungsgerichtshof abzuwarten. Sie nahmen daher als Termin zur mündlichen Verhandlung und Beweisaufnahme den 3. September in Aussicht.

Am 30. Juni erkundigte sich der Berichterstatter auch beim Amtsgericht über den Stand des Strafverfahrens.

Am 10. Juli 1975 entschied das Bundesverfassungsgericht, eine weitere Verfassungsbeschwerde Dr. Königs, die von Rechtsanwalt von Stackelberg eingelegt worden war und in der vor allem die lange Dauer des Verfahrens gerügt wurde, nicht zur Entscheidung anzunehmen. Zur Begründung führte das Bundesverfassungsgericht aus, dass die Besonderheiten des in Frage stehenden Verfahrens, sowohl in tatsächlicher wie in rechtlicher Hinsicht, und die rechtskräftige Feststellung der Berufsunwürdigkeit des Bf. durch das Landesberufsgesamt es einerseits rechtfertigten, dass die II. Kammer die Entscheidung in dem Strafverfahren abwarte und andererseits es bei der sofortigen Vollziehbarkeit des Widerrufs der Approbation belasse. Im übrigen hindere den Bf. nichts, beim Verwaltungsgericht erneut die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage – auch unter Hinweis auf die Verfahrensdauer – zu beantragen.

**65.** Am 14. Juli 1975 beraumte die II. Kammer Termin zur mündlichen Verhandlung und Beweisaufnahme auf den 2. und 3. September an. Beweisbeschluss und Terminladung wurden zwei Tage später den Parteien zugesandt.

Am 28. und 31. Juli ließ die Kammer die Anschriften von einigen Zeugen ermitteln. Am 14. August wurde ihr mitgeteilt, dass Rechtsanwalt Mattern, den der Bf. am 22. Juli zum Prozessbevollmächtigten bestellt hatte (s.o. Ziff. 45), diesen nicht mehr vertrat. Sechs Tage später reichte der Bf. einen Schriftsatz ein; ein Schriftsatz des Regierungspräsidenten war am 14. August eingegangen.

**66.** Am 2. und 3. September 1975 fand der Verhandlungstermin statt. Nachdem das Gericht sechs Zeugen gehört hatte, bestimmte es Termin zur Fortset-

zung der Verhandlung auf den 12. November. Dieser Termin wurde jedoch am 14. Oktober aufgehoben, weil die Verfahrensakten dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof vorlagen, der über die Beschwerde vom 3. Januar zu entscheiden hatte (s.o. Ziff. 63).

**67.** Mit Schreiben vom 10. Oktober beantragte der Bf. beim Hessischen Justizminister, wo das Schreiben am 13. Oktober einging, die Verfahren vor der II. und IV. Kammer einem anderen Gericht zu übertragen, da die Richter dieser Kammern „nicht mehr als unabhängig bezeichnet werden“ könnten.

Am 16. Oktober gab der Minister das Schreiben an das Verwaltungsgericht Frankfurt ab, wo die II. und IV. Kammer am 6. November damit befasst wurden (vgl. auch oben Ziff. 46).

Am 13. November fragte die Vorsitzende der II. Kammer beim Bf. an, ob sein Schreiben als Ablehnungsgesuch aufgefasst werden solle. Rechtsanwalt Unruh, der vom 11. September 1975 bis 25. April 1976 den Bf. von neuem vertrat (s.o. Ziff. 45 und 46), antwortete daraufhin, dass sich das Ablehnungsgesuch seines Mandanten gegen die Vorsitzende der Kammer richte. Der Anwalt bat zugleich um Überlassung der Akten zur Einsicht. Diese wurden für ihn in der Geschäftsstelle bereitgehalten, jedoch bis zum 13. Januar 1976 nicht abgeholt.

An diesem Tage wurden die Akten dem Hessischen Justizminister wegen des Verfahrens vor der Kommission zugeleitet. Am 17. Februar gelangten die Akten an das Gericht zurück, welches das Ablehnungsgesuch am 5. März verwarf.

**68.** Am 15. April 1976 erließ die Kammer einen neuen Beweisbeschluss mit Terminsfestsetzung auf den 12. Mai.

Am 28. April wies sie einen Antrag auf Verschiebung dieses Termins, den der Anwalt von Dr. König am 24. April gestellt hatte, mit der Begründung zurück, dass der Bf. auf eine schnelle Entscheidung dränge.

Als dieser jedoch am folgenden Tage mitteilte, dass am 12. Mai ein Termin in seiner Strafsache stattfinde, verlegte sie am 6. Mai den Termin auf den 9. Juni.

Am 1. Juni bat der Bf. erneut um Terminverschiebung, da er sich am 9. Juni auf die Fortsetzung der Verhandlung in seiner Strafsache am 10. Juni vorbereiten müsse. Die II. Kammer verwarf diesen Antrag am 9. Juni, nachdem sie festgestellt hatte, dass der Bf. ausreichend Zeit zur Vorbereitung gehabt habe.

**69.** Am 9. Juni 1976 vernahm die Kammer eine Reihe von Zeugen und verkündete anschließend das Urteil, mit dem sie die Klage des Bf. gegen den Widerruf der Approbation als Arzt abwies. Das Urteil stützt sich auf die Aussagen von acht Zeugen, die von der Kammer 1975 vernommen worden waren und von denen die meisten dasselbe bereits vor der IV. Kammer ausgesagt hatten; es wurde dem Bf. am 3. August zugestellt. Am 11. August legte Dr. König dagegen Berufung ein.

Das Gericht legte daraufhin die Akten am 13. August dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof vor, der mit Urteil vom 2. Mai 1978 die Berufung zurückwies; das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

**70.** Nach einer statistischen Übersicht, welche die Bundesregierung als Anhaltspunkt zum Verfahren vor der II. Kammer vorgelegt hat, entfallen 569 Tage auf Handlungen des Gerichts, 841 Tage auf Handlungen des Bf. und seiner Anwälte sowie 311 Tage auf Handlungen Dritter – die beklagte Verwaltungsbehörde, die Ärztekammer und die Zeugen.

#### *4. Das Strafverfahren gegen den Bf.*

**71.** Der Strafprozess gegen den Bf. bildet nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, ist jedoch wegen seiner Auswirkungen auf den Verwaltungsprozess vor der II. Kammer des Verwaltungsgerichts Frankfurt, die das Verfahren ausgesetzt hatte, um das Ergebnis des Strafverfahrens abzuwarten (s.o. Ziff. 55-61 und 64), zu erwähnen.

Dieses Strafverfahren geht auf eine Anzeige zurück, die der Regierungspräsident in Darmstadt gegen Dr. König am 27. Juli 1972 bei der Staatsanwaltschaft Frankfurt wegen unerlaubter Heilbehandlung, Körperverletzung und Betrages erstattet hatte.

**72.** Gegen den Bf., der es am 10. August 1972 abgelehnt hatte, sich polizeilich vernehmen zu lassen, wurde am 11. September vor dem Schöffengericht Frankfurt Anklage erhoben. In der Anklageschrift wurde ihm zur Last gelegt, in der Zeit von September 1971 bis Anfang Juni 1972 trotz des Widerrufs der Arztapprobation weiter praktiziert zu haben (fortgesetzter Verstoß gegen die Bundesärzteordnung), dadurch zugleich einen Betrug begangen (§ 263 Strafgesetzbuch) und sich außerdem in einem Fall einer gefährlichen Körperverletzung strafbar gemacht zu haben (§ 223 und 223 a Strafgesetzbuch).

**73.** In seiner Sitzung vom 17. April 1973 ordnete das Gericht umfangreiche Beweiserhebungen an. Ein Psychiater und ein Psychologe begutachteten einen der angeblich geschädigten Patienten, den einzigen, den die Staatsanwaltschaft als Zeugen benannt hatte. Dieser war am 13. November 1972 als Nebenkläger zugelassen worden.

**74.** Am 14. Februar 1974 beschloss das Gericht, Dr. König psychiatrisch untersuchen zu lassen, sofern dieser nicht bis zum 20. April ein privat erstattetes Gutachten über seinen Geisteszustand vorlege.

Gegen diesen Beschluss und den Beschluss vom 17. April 1973 legte Dr. König am 1. März Beschwerde ein. Am 14. März lehnte er den Vorsitzenden des Schöffengerichts wegen Befangenheit ab. Nachdem dieser Antrag am 6. Mai zurückgewiesen worden war, lehnte der Bf. am 15. Mai neben dem Vorsitzenden auch den Richter, der über den Antrag entschieden hatte, wegen Befangenheit ab.

Am 26. Mai wies das Gericht den Ablehnungsantrag und die Beschwerde zurück und setzte den Termin für die Vorlage des privaten Gutachtens auf den 1. August fest.

**75.** Zwei Tage später wiederholte Dr. König seine Beschwerde vom 1. März und legte zugleich eine Dienstaufsichtsbeschwerde gegen den Vorsitzenden des Schöffengerichts ein. Die Beschwerde wurde vom Landgericht Frankfurt am 10. Juni 1974 zurückgewiesen; über den Ausgang der Dienstaufsichtsbeschwerde lässt sich den vorliegenden Akten nichts entnehmen.

**76.** Am 29. Juni lehnte Dr. König den vom Gericht bestimmten Sachverständigen wegen Befangenheit ab und benannte selbst zwei Gutachter. Am 3. Juli ergänzte er diesen Antrag und legte beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde gegen die Beschlüsse vom 14. Februar und 26. Mai ein. Am 4. Juli beantragte er beim Schöffengericht, die Vollziehung des ersten Beschlusses bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auszusetzen. Das Gericht wies diesen Antrag am 16. Juli zurück. Neun Tage später ging bei ihm der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli ein, mit welchem die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen wurde.

Am 7. August wies das Gericht den Antrag des Bf. zurück, den Nebenkläger erneut psychiatrisch untersuchen zu lassen.

**77.** Am 15. August 1974 gab das Schöffengericht das Strafverfahren an das Landgericht Frankfurt ab, da es davon ausging, dass für den Bf. eine höhere Strafe in Betracht zu ziehen sei, als es selbst im Rahmen seiner Zuständigkeit hätte verhängen dürfen.

Nach § 24 Abs. 2 Gerichtsverfassungsgesetz in der damals geltenden Fassung durfte ein Amtsgericht „nicht auf eine höhere Strafe als drei Jahre Freiheitsstrafe und nicht auf die Unterbringung in der Sicherungsverwahrung erkennen“.

**78.** Am 10. Oktober beraumte die 18. Strafkammer des Landgerichts, welcher das Verfahren zugewiesen worden war, die Hauptverhandlung auf den 4., 6. und 11. Dezember an. Am 25. Oktober verband sie dieses Verfahren mit einem weiteren Verfahren, in welchem Dr. König mit Anklageschrift vom 7. August zur Last gelegt wurde, am 17. Juli 1972 in Bad Homburg trotz Widerrufs der Approbation praktiziert und eine Körperverletzung an seinem Patienten begangen zu haben. Da der Bf. zur Hauptverhandlung am 4. Dezember nicht erschien, erließ das Gericht gegen ihn Haftbefehl und vertagte die Hauptverhandlung.

**79.** Am 1. Januar 1975 wurde das Verfahren der 1. Strafkammer zugewiesen, diese war mit der bisherigen 18. Kammer allerdings personengleich.

Am 2. Januar ordnete die Kammer die kommissarische Vernehmung mehrerer Zeugen an. Im Februar und März wurden Zeugen von den Amtsgerichten in Koblenz, Ahrensburg und Düsseldorf vernommen.

Am 24. März hob die Kammer den Haftbefehl vom 4. Dezember auf.

Am 15. Mai beraumte der Stellvertretende Vorsitzende der Kammer neuen Termin zur Hauptverhandlung auf Mitte Januar 1976 an; zugleich ersuchte er das Amtsgericht Ahrensburg um die erneute Vernehmung eines Zeugen.

**80.** Auf Grund eines Beschlusses des Präsidiums des Landgerichts vom 20. Juni 1975 gab die 1. Strafkammer mit Wirkung vom 23. Juni alle erstinstanzlichen Sachen ab. Das laufende Verfahren gegen Dr. König wurde der 13. Kammer übertragen.

Deren Vorsitzender erhielt am 10. Juli die Akten. Am 8. August verschob er den Termin der Hauptverhandlung auf den 3., 5., 10. und 12. Februar 1976; diesen Termin hob er am 13. Oktober 1975 auf, weil die Kammer sich mit einer anderen größeren Strafsache befassen musste.

**81.** Zum 1. Januar 1976 wurden alle erstinstanzlichen Strafverfahren, die mit dem Buchstaben K begannen, also auch das des Bf., entsprechend dem

Geschäftsverteilungsplan für 1976 der 25. Strafkammer des Landgerichts zugewiesen.

Die Hauptverhandlung vor dieser Kammer begann am 5. Mai 1976. Nach 23 Verhandlungstagen beschloss die Kammer am 24. September, das Verfahren nach § 153 a der Strafprozessordnung einzustellen.

Wie sich aus diesem Beschluss ergibt, sah das Gericht die Schuld des Bf. als gering an. Nachdem dieser sich verpflichtet hatte, an den Nebenkläger 8.000,- DM [ca. 4.090,- Euro] und an die Staatskasse 20.000,- DM [ca. 10.226,- Euro] zu zahlen, hielt die Kammer das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung nicht länger für gegeben. Die Kammer stellte fest, dass der Bf. diese Beträge im Termin entrichtet hatte, und erklärte daraufhin die Einstellung des Verfahrens für endgültig.

#### *Verfahren vor der Kommission*

**82.** In seiner am 3. Juli 1973 bei der Kommission eingelegten Beschwerde rügt Dr. König die lange Dauer des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt und behauptet, dass ihm gegenüber Art. 6 der Konvention verletzt worden sei.

Am 27. Mai 1975 erklärt die Kommission die Beschwerde für zulässig.

**83.** In ihrem Bericht vom 14. Dezember 1976 äußert die Kommission die Auffassung:

- mit zehn gegen sechs Stimmen, dass Art. 6 Abs. 1 der Konvention auf die Rechte anwendbar sei, die der Bf. vor den Verwaltungsgerichten geltend gemacht habe;
- mit neun gegen sechs Stimmen, bei einer Enthaltung, dass im vorliegenden Fall Art. 6 Abs. 1 der Konvention verletzt worden sei.

Der Bericht enthält verschiedene Sondervoten.

#### *Anträge an den Gerichtshof*

**84.** In ihrem Schriftsatz vom 18. Juli 1977 beantragt die Verfahrensbevollmächtigte der Bundesregierung:

„Ich möchte meinen Antrag (...) zunächst darauf beschränken, dass der Gerichtshof feststellen möge, dass Artikel 6 Absatz 1 Satz 1 der Konvention nicht auf die vom Bf. angestrebten verwaltungsgerichtlichen Verfahren über den Widerruf der Arztapprobation und die Erlaubnis zum Betrieb einer Privatklinik anwendbar ist und die Bundesrepublik Deutschland deshalb die Konvention in den vorliegenden Verfahren nicht verletzt hat.“

In der mündlichen Verhandlung vom 16. November 1977 beantragt die Verfahrensbevollmächtigte der Bundesregierung, der Gerichtshof möge feststellen,

„dass die Bundesrepublik Deutschland Art. 6 der Konvention nicht verletzt hat“.

#### **Entscheidungsgründe:**

##### *1. Zur behaupteten Verletzung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention*

**85.** Der Gerichtshof erinnert daran, dass weder das Disziplinarverfahren gegen Dr. König, welches in diesem Fall vor den Berufsgerichten stattgefunden

den hat, noch das gegen ihn durchgeführte Strafverfahren Gegenstand des vorliegenden Falles sind (s.o. Ziff. 18).

Der Bf. rügt die Dauer der Gerichtsverfahren, die er vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt angestrengt hat (s.o. Ziff. 18). Er behauptet, dass Art. 6 Abs. 1 der Konvention verletzt worden sei, der vorsieht: [Text s.u. S. 631].

Der Gerichtshof hat daher zu untersuchen, ob Art. 6 Abs. 1 im vorliegenden Fall anwendbar ist und, wenn ja, ob die dort genannte „angemessene Frist“ in jedem der beiden Gerichtsverfahren gewahrt wurde.

*a) Zur Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 der Konvention*

**86.** Für die Mehrheit der Kommission ist Art. 6 Abs. 1 auf die Rechte anwendbar, die der Bf. vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt geltend gemacht hat, nämlich das Recht, seine Klinik zu betreiben, und das Recht, seinen Beruf als Arzt auszuüben; sie betrachtet diese Rechte als „zivilrechtlich“. Die Mehrheit besteht aus zwei Gruppen, die zum selben Ergebnis kommen, wenn auch aus verschiedenen Gründen.

Die Regierung bestreitet die Richtigkeit dieser Auffassung.

**87.** Der Gerichtshof hält zunächst fest, dass folgende Tatsache unstreitig ist: Nach dem Recht des betroffenen Staates haben die Rechtsstreitigkeiten, mit denen der Bf. die deutschen Gerichte befasst hat, „(Rechts)ansprüche“ zum Gegenstand. Der Unterschied in der Auffassung zwischen Kommission und Regierung betrifft allein die Frage, ob es sich im vorliegenden Fall um Rechtsstreitigkeiten über „zivilrechtliche Ansprüche“ i.S.v. Art. 6 Abs. 1 der Konvention handelt.

**88.** Kommission und Regierung stimmen darin überein, dass der Begriff der „zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen“ nicht allein unter Bezug auf das innerstaatliche Recht des betroffenen Staates interpretiert werden kann.

Das Problem der „autonomen“ Bedeutung der in der Konvention verwendeten Begriffe im Verhältnis zu ihrer Bedeutung im innerstaatlichen Recht, ist schon bei mehreren Gelegenheiten vor dem Gerichtshof aufgeworfen worden. So hat er entschieden, dass das Wort „Anklage“, welches in Art. 6 Abs. 1 erscheint, „im Sinne der Konvention“ verstanden werden muss (*Neumeister*, Urteil vom 27. Juni 1968, Série A Nr. 8, S. 41, Ziff. 18, EGMR-E 1, 68 ...; siehe auch *Wemhoff*, Urteil vom 27. Juni 1968, Série A Nr. 7, S. 26-27, Ziff. 19, EGMR-E 1, 60; *Ringelsen*, Urteil vom 16. Juli 1971, Série A Nr. 13, S. 45, Ziff. 110, EGMR-E 1, 136 f.; *Engel u.a.*, Urteil vom 8. Juni 1976, Série A Nr. 22, S. 34, Ziff. 81, EGMR-E 1, 189 f.). Der Gerichtshof hat außerdem im besonderen Rahmen des Falles *Engel u.a.*, die „Autonomie“ des Begriffes „strafrechtlich“ i.S.v. Art. 6 Abs. 1 bejaht (siehe Urteil *Engel u.a.*, a.a.O., S. 34, Ziff. 81, EGMR-E 1, 189). Der Gerichtshof hat implizit auch schon die Eigenständigkeit des Begriffes „zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“ anerkannt (siehe Urteil *Ringelsen*, a.a.O., S. 39, Ziff. 94, EGMR-E 1, 131).

Der Gerichtshof bestätigt diese Rechtsprechung im vorliegenden Fall. Er ist der Ansicht, dass dasselbe Prinzip der Autonomie auf den in Frage stehenden

Begriff Anwendung findet. Jede andere Lösung liefe Gefahr, zu Ergebnissen zu führen, die mit Ziel und Zweck der Konvention unvereinbar wären (s. sinngemäß, Urteil *Engel u.a.*, a.a.O., S. 34, Ziff. 81, EGMR-E 1, 189 f.).

**89.** Wenn der Gerichtshof dementsprechend zu dem Ergebnis kommt, dass der Begriff „zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“ eine autonome Bedeutung hat, so ist für ihn das Recht des betroffenen Staates in diesem Zusammenhang gleichwohl nicht ohne Belang. Ob ein Rechtsanspruch als zivilrechtlich im Sinne dieses Ausdrucks der Konvention anzusehen ist, bestimmt sich zwar nicht nach seiner juristischen Bezeichnung im innerstaatlichen Recht, aber in der Tat nach dem materiellen Gehalt und den Rechtsfolgen, die dieser Anspruch im Recht des betroffenen Staates hat. Bei der Ausübung seiner Kontrollfunktion muss der Gerichtshof überdies Ziel und Zweck der Konvention ebenso wie die nationalen Rechtssysteme der übrigen Vertragsstaaten berücksichtigen (s. sinngemäß, Urteil *Engel u.a.*, a.a.O., S. 35, Ziff. 82, EGMR-E 1, 190).

**90.** Nach Ansicht der Regierung betrifft Art. 6 Abs. 1 privatrechtliche Streitigkeiten im herkömmlichen Sinne, das heißt Rechtsstreitigkeiten zwischen Einzelpersonen oder zwischen einer Einzelperson und dem Staat, soweit dieser wie eine Privatperson, dem Privatrecht unterworfen, gehandelt hat; von der Vorschrift nicht erfasst würden insbesondere diejenigen Rechtsstreitigkeiten, bei denen eine Einzelperson dem Staat als Träger hoheitlicher Gewalt gegenüberstehe.

Zum Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 1 hat der Gerichtshof im Urteil *Ringeisen* vom 16. Juli 1971 entschieden, dass es für die Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 auf einen Streitfall „nicht erforderlich [ist], dass beide Parteien des Rechtsstreites Privatpersonen sind (...).

Der Wortlaut von Art. 6 Abs. 1 geht sehr viel weiter; die französische Fassung „*contestations sur (des) droits et obligations de caractère civil*“ erfasst jedes Verfahren, dessen Ausgang für Rechte und Verpflichtungen privatrechtlicher Natur entscheidend ist. Der englische Text „*the determination of ... civil rights and obligations*“ bestätigt diese Auslegung. Es kommt nicht auf die Natur des Gesetzes an, nach dem der fragliche Streit zu entscheiden ist ... und [auch nicht auf die Natur] der sachlich zuständigen Behörde ...“ (Série A Nr. 13, Urteil *Ringeisen* S. 39, Ziff. 94, EGMR-E, 131).

Stehen sich in einem Rechtsstreit eine Einzelperson und eine öffentliche Behörde gegenüber, ist es also nicht entscheidend, ob letztere als Privatperson oder als Träger hoheitlicher Gewalt gehandelt hat.

Folglich kommt es dafür, ob ein Rechtsstreit die Entscheidung über einen „zivilrechtlichen“ Anspruch zum Gegenstand hat, allein auf den Rechtscharakter des in Streit befindlichen Anspruches an.

**91.** Der Gerichtshof erinnert zunächst daran, dass die Klagen des Bf. vor den deutschen Verwaltungsgerichten nicht den Anspruch auf die Erteilung der Erlaubnis zum Betrieb einer Klinik und auf die Zulassung zur Ausübung des Arztberufes zum Gegenstand haben (s.o. Ziff. 20, 21, 28 und 51): indem sich Dr. König gegen die von den zuständigen Behörden angeordnete Rücknahme seiner Erlaubnis und seiner Approbation wendet, macht er das Recht

geltend, seine berufliche Tätigkeit, für die er die erforderlichen Erlaubnisse erhalten hatte, weiterhin auszuüben. Im Falle eines Erfolges der Prozesse vor den Verwaltungsgerichten würden dem Bf. keine neuen Erlaubnisse erteilt werden; das Gericht würde vielmehr nur die Rücknahmeverfügungen der Regierungspräsidenten in Wiesbaden und Darmstadt aufheben (vgl. § 42 VwGO).

Dementsprechend bleibt zu untersuchen, ob die von Dr. König geltend gemachten Ansprüche, weiterhin eine Privatklinik zu betreiben und weiterhin den Arztberuf auszuüben, zivilrechtlicher Natur i.S.v. Art. 6 Abs. 1 sind.

**92.** Der Gerichtshof stellt fest, dass es sich bei dem Betrieb einer Privatklinik in der Bundesrepublik Deutschland um eine unter gewissen Gesichtspunkten kaufmännische, zur Gewinnerzielung ausgeübte Tätigkeit handelt, die das deutsche Recht als „Gewerbe“ bezeichnet. Diese Tätigkeit entfaltet sich im privaten Bereich durch den Abschluss von Verträgen zwischen der Klinik und den Patienten und stellt sich als die Ausübung eines Privatrechtes dar, welches in gewisser Hinsicht dem Eigentumsrecht ähnelt. Die Privatkliniken unterliegen zwar einer Aufsicht, die von den Behörden im öffentlichen Interesse, namentlich zum Gesundheitsschutz, durchgeführt wird; eine derartige Aufsicht, die überdies allgemein für alle privaten Berufe in den Mitgliedstaaten des Europarates besteht, kann allein nicht zu der Schlussfolgerung führen, dass der Betrieb einer Privatklinik eine öffentlich-rechtliche Tätigkeit sei. Eine Tätigkeit, die sich nach dem Recht des betroffenen Staates als private Tätigkeit darstellt, wird nicht dadurch automatisch zu einer öffentlich-rechtlichen Tätigkeit, dass sie verwaltungsbehördlichen Erlaubnissen und Kontrollen sowie etwaigen Erlaubnisrücknahmen unterworfen ist, welche durch Gesetz im Interesse der öffentlichen Ordnung und Gesundheit vorgesehen sind. Der Gerichtshof verweist in diesem Zusammenhang auf den Fall *Ringelsen*, bei welchem die Kontrolle der Behörden einen Kaufvertrag zwischen Privatpersonen betraf: der Gerichtshof hat nichtsdestoweniger auf die privatrechtliche Natur des in Streit befindlichen Rechtes erkannt (Urteil *Ringelsen*, a.a.O., S. 39, Ziff. 94, EGMR-E 1, 131).

**93.** Der Arztberuf gehört in der Bundesrepublik Deutschland zu den herkömmlich freien Berufen; dies wird im Übrigen durch § 1 Abs. 2 der Bundesärzteordnung klargestellt (s.o. Ziff. 20). Selbst die Tätigkeit eines Kassenarztes ist kein öffentlicher Dienst: sobald der Arzt einmal zugelassen ist, steht es ihm frei, ob er praktizieren will oder nicht; die Behandlung seiner Patienten führt er auf der Grundlage eines mit ihnen abgeschlossenen Vertrages durch. Selbstverständlich dient der Arzt über die Behandlung seiner Patienten hinaus „der Gesundheit des gesamten Volkes“, wie es das vorgenannte Gesetz sagt. Diese Verantwortung, die der Arztberuf gegenüber der Allgemeinheit hat, ändert jedoch nichts am privaten Charakter der Tätigkeit des Arztes; trotz ihrer großen sozialen Bedeutung ist diese Verantwortung nur ein Nebenaspekt der Tätigkeit des Arztes und findet ihre Entsprechung in anderen Berufen, die unzweifelhaft privater Natur sind.

**94.** Unter diesen Umständen ist es von geringer Bedeutung, dass die Rechtsstreitigkeiten im vorliegenden Fall Verwaltungsakte betreffen, die von

den zuständigen Behörden in Ausübung hoheitlicher Gewalt erlassen worden sind. Dass es nach dem Recht des betroffenen Staates den Verwaltungsgerichten obliegt, jene Rechtssachen zu entscheiden, und dies in einem Verfahren, in welchem das Gericht für die Sachaufklärung und die Prozessführung verantwortlich ist, erscheint ebenfalls nicht als erheblich. Für Art. 6 Abs. 1 der Konvention ist allein die Tatsache maßgeblich, dass die in Frage stehenden Rechtsstreitigkeiten die Entscheidung über privatrechtliche Ansprüche zum Gegenstand haben.

**95.** Da der Gerichtshof somit die durch die Rücknahmeverfügungen betroffenen Rechte, die Gegenstand der Rechtsstreitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten sind, als privatrechtlich erachtet, kommt er zu dem Ergebnis, dass Art. 6 Abs. 1 anwendbar ist, ohne dass er im vorliegenden Fall über die Frage zu entscheiden hat, ob der Begriff „zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“ im Sinne dieser Vorschrift über Rechte privater Natur hinausgeht.

**96.** Vor der Kommission hat der Bf. hilfsweise geltend gemacht, dass er sich angesichts der Art der Vorwürfe, welche die von ihm angefochtenen Entscheidungen ausgelöst haben, in Wirklichkeit einer „strafrechtlichen Anklage“ i.S.v. Art. 6 Abs. 1 der Konvention gegenübersehe. Die Kommission hat dieses Vorbringen in ihrer Entscheidung über die Zulässigkeit der Beschwerde zurückgewiesen, worauf sie in ihrem Bericht hingewiesen hat.

Der Gerichtshof vermerkt zunächst, dass dieser Vortrag des Bf. sich auf dieselben Tatsachen stützt wie seine Behauptung, dass die Rechtsstreitigkeiten vor den deutschen Gerichten zivilrechtliche Ansprüche zum Gegenstand hätten. Es handelte sich also nicht um einen gesonderten Beschwerdegrund, sondern um eine Rechtsansicht oder ein einfaches juristisches Argument. Der Gerichtshof aber kann, sobald er mit einem Verfahren ordnungsgemäß befasst worden ist, über jede im Laufe dieses Verfahrens auftretende Rechtsfrage befinden, wenn diese den Sachverhalt betrifft, der ihm zur Nachprüfung von einem Vertragsstaat oder von der Kommission vorgelegt worden ist: Der Gerichtshof ist in der rechtlichen Bewertung dieses Sachverhalts frei und befugt, ihn, wenn er es für erforderlich hält und notfalls von Amts wegen, im Lichte der Gesamtheit der Konvention zu prüfen (s. u.a. *Belgischer Sprachenfall*, Hauptsache, Urteil vom 23. Juli 1968, Série A Nr. 6, S. 30, Ziff. 1, EGMR-E 1, 34 f.; *De Wilde, Ooms und Versyp*, Urteil vom 18. Juni 1971, Série A Nr. 12, S. 29, Ziff. 49, EGMR-E 1, 112; *Handyside*, Urteil vom 7. Dezember 1976, Série A Nr. 24, S. 20, Ziff. 41, EGMR-E 1, 220 f.; *Irland gegen Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18. Januar 1978, Série A Nr. 25, S. 63, Ziff. 157, EGMR-E 1, 247 f.).

Der Gerichtshof hält jedoch eine Prüfung, ob Absatz 1 von Art. 6 im vorliegenden Fall auch insoweit einschlägig ist, nicht für erforderlich. Obwohl Art. 6 in der Tat für Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche geringere Voraussetzungen aufstellt als für strafrechtliche Anklagen, ist dieser Unterschied hier ohne Bedeutung: die „angemessene Frist“, deren Einhaltung durch die deutschen Gerichte zu untersuchen bleibt, gilt für alle von Art. 6 erfassten Verfahren.

b) *Zur Einhaltung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention*

**97.** Nach Ansicht der Kommission hat die Dauer der von dem Bf. vor den Verwaltungsgerichten angestregten Verfahren die „angemessene Frist“ nach Art. 6 Abs. 1 der Konvention überschritten. Vor dem Gerichtshof hat die Verfahrensbevollmächtigte der Regierung eingeräumt, dass die Länge dieser Verfahren eine ernste Angelegenheit sei. Sie hat im Übrigen auf verschiedene Reformvorschläge zur Beschleunigung des Verfahrens vor den Verwaltungsgerichten hingewiesen, die in der Bundesrepublik Deutschland erörtert werden. Die Bewertung, ob die Dauer der Verfahren angemessen war, hat sie dem Ermessen des Gerichtshofes überlassen, wobei sie allerdings die Frage gestellt hat, ob man angesichts der Umstände des Falles von einer Verletzung der Konvention sprechen könne.

**98.** Um eine Entscheidung fällen zu können, muss der Gerichtshof zunächst den Zeitraum eingrenzen, der für die Anwendung von Art. 6 Abs. 1 in Betracht zu ziehen ist.

Nach Ansicht von Regierung und Kommission beginnt er mit der Einreichung der Klagen beim Verwaltungsgericht der ersten Instanz. Der Gerichtshof teilt diese Auffassung nicht. Wie er im Urteil *Golder* vom 21. Februar 1975 ausgeführt hat, „ist denkbar, dass in Zivilsachen die ‚angemessene Frist‘ in bestimmten Fällen schon vor Einreichung der Klageschrift bei dem Gericht, das der Kläger zur Entscheidung des Rechtsstreites anruft, zu laufen beginnt“ (Série A Nr. 18, S. 15, Ziff. 32, EMGR-E 1, 150). Dies trifft im vorliegenden Fall zu, denn der Bf. hat das zuständige Gericht nicht anrufen können, bevor er nicht in einem Vorverfahren bei der Verwaltungsbehörde die angefochtenen Verwaltungsakte auf ihre Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit hat überprüfen lassen (§ 68 VwGO). Infolgedessen beginnt im vorliegenden Fall die angemessene Frist nach Art. 6 Abs. 1 jeweils an dem Tag zu laufen, an dem Dr. König Widerspruch gegen die Rücknahme der Betriebserlaubnis und den Widerruf der Approbation eingelegt hat.

Hinsichtlich des Zeitraums, für den Art. 6 anwendbar ist, hat der Gerichtshof entschieden, dass er in Strafsachen das jeweilige Verfahren insgesamt, einschließlich der Rechtsmittelinstanzen umfasst (s. Urteil *Wemhoff*, a.a.O., S. 26 und 27, Ziff. 18 und 20, EGMR-E 1, 60 f.; Urteil *Neumeister*, a.a.O., S. 41, Ziff. 19, EGMR-E 1, 68; *Delcourt*, Urteil vom 17. Januar 1970, Série A Nr. 11, S. 13-15, Ziff. 25 und 26, EGMR-E 1, 101). Nichts anderes gilt – was die Regierung im Übrigen einräumt – im Fall von Rechtsstreitigkeiten über „zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“, für welche Art. 6 Abs. 1 ebenfalls eine *Entscheidung* – in erster Instanz, in der Berufung oder der Revision – verlangt.

**99.** Die Angemessenheit der Dauer eines Verfahrens nach Art. 6 Abs. 1 der Konvention muss jeweils nach den Umständen des Einzelfalles beurteilt werden. Bei der Prüfung, ob ein Strafverfahren eine angemessene Dauer hatte, hat der Gerichtshof u.a. in Betracht gezogen: die Komplexität des Verfahrens, das Verhalten des Bf. sowie die Art und Weise, in der das Verfahren von den Verwaltungs- und Justizbehörden durchgeführt worden ist (s. Urteil *Neumeister*, a.a.O., S. 42-43, Ziff. 20-21, EGMR-E 1, 68 f.; das Urteil *Ringelsen*, a.a.O., S. 45, Ziff. 110, EGMR-E 1, 136 f.). In Übereinstimmung mit den Verfahrens-

beteiligten ist der Gerichtshof der Ansicht, dass auf der Grundlage derselben Kriterien auch im vorliegenden Fall zu prüfen ist, ob die Dauer der Verfahren vor den Verwaltungsgerichten die angemessene Dauer nach Art. 6 Abs. 1 überschritten hat.

**100.** Ehe er in diese Prüfung eintritt, legt der Gerichtshof Wert auf die Feststellung, dass es nicht seine Aufgabe ist, über das deutsche Verfahrenssystem vor den Verwaltungsgerichten zu urteilen, welches – wie die Verfahrensbevollmächtigte der Regierung hervorgehoben hat – eine lange Tradition besitzt. Gewiss mag das gegenwärtige System wegen der Zahl der Instanzen und Rechtsmittel kompliziert erscheinen, doch verkennt der Gerichtshof nicht, dass sich diese Situation aus der höchst achtbaren Sorge erklärt, die Rechtsgarantien des Einzelnen zu verstärken. Wenn dies dazu führt, dass die Verfahren unübersichtlich werden, ist es allein Aufgabe des Staates, daraus die Konsequenzen zu ziehen und gegebenenfalls das System im Hinblick auf die Einhaltung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention zu vereinfachen.

*(i) Das Verfahren betreffend die Rücknahme der Erlaubnis zum Betrieb der Klinik*

**101.** Dieses Verfahren, welches am 13. Juli 1967 begann, als der Bf. Widerspruch gegen die Rücknahme der Erlaubnis einlegte (s.o. Ziff. 28), ist immer noch nicht beendet: der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat noch nicht auf die Berufung Dr. Königs gegen das von der IV. Kammer des Verwaltungsgerichts Frankfurt am 22. Juni 1977 gefällte Urteil entschieden.

**102.** Dass mehr als zehn Jahre und zehn Monate verstrichen sind, ohne dass eine Entscheidung in der Sache ergangen ist, und dass der Bf. beinahe zehn Jahre auf das Urteil erster Instanz warten musste, ist – wie die Regierung im Übrigen einräumt – sicherlich ein ernster Tatbestand.

Es stimmt – und hier teilt der Gerichtshof die Ansicht der Regierung – dass die IV. Kammer des Verwaltungsgerichts vor großen Schwierigkeiten stand, Zeugen ausfindig zum machen, von denen mehrere inzwischen Namen oder Adresse geändert hatten (s.o. Ziff. 30, 32, 35, 36, 37 und 41). Dies war insbesondere bei dem Zeugen Xymenes der Fall, den die Kammer erst 33 Monate nach der ersten Ladung vernehmen konnte (s.o. Ziff. 30, 32 und 35). Die Regierung hat jedoch keineswegs behauptet, dass das Verfahren von den Tatsachen oder den Rechtsfragen her außergewöhnlich kompliziert gewesen sei.

Der Gerichtshof erkennt an, dass eine gewisse wechselseitige Verbindung zwischen diesem Verfahren und dem vor der II. Kammer desselben Gerichts laufenden Verfahren gegen den Widerruf der Approbation bestanden hat, da die Tätigkeit des Bf. als Leiter der Klinik weitgehend mit seiner ärztlichen Tätigkeit identisch war. Dies hat jedoch kaum Schwierigkeiten begründen können. Im Gegenteil, die IV. Kammer hat über die Akten des Landesberufsgerichts für Heilberufe verfügt, welches Dr. König am 14. Oktober 1970 für berufsunwürdig erklärt hatte (s.o. Ziff. 16 und 30). Der Gerichtshof vermerkt in diesem Zusammenhang, dass nach Ansicht der Verfahrensbevollmächtigten der Regierung selbst eine bessere Koordination zwischen den beiden Kammern wünschenswert gewesen wäre.

**103.** Andererseits hat die Regierung großes Gewicht auf das Verhalten des Bf. während des Verfahrens gelegt. Ihrer Ansicht nach ist Dr. König wegen der Art, wie er seine Interessen vertreten hat, für etwa die Hälfte der Verfahrensdauer selbst verantwortlich. Die Regierung hat hier insbesondere den häufigen Anwaltswechsel, das Nebeneinander mehrerer Rechtsbehelfsverfahren und die in verschiedenen Verfahrensstadien gestellten neuerlichen Be-weisanträge ausgeführt.

Der wiederholte Wechsel der Anwälte – was sicher Dr. Königs Recht war – hat Folgen für den Ablauf des Verfahrens gehabt, denn die verschiedenen Anwälte brauchten notwendigerweise eine gewisse Zeit, um sich mit den Akten vertraut zu machen. Allerdings ist festzuhalten, dass sich die von der Regierung angeführten Verzögerungen insgesamt nur auf einige Monate belaufen (s. Ziff. 36 und 45). Der Gerichtshof stellt außerdem fest, dass Dr. König sich von seinem ersten Anwalt erst am 24. Mai 1971, also nach etwa vier Jahren Verfahrensdauer, getrennt hat (s.o. Ziff. 33). Er ist ebenfalls der Ansicht, dass einige Verzögerungen zwangsläufig auf den verschiedenen Rechtsbehelfen des Bf. und den durch sie hervorgerufenen Verfahrensüberschneidungen beruhen. Der Gerichtshof stellt jedoch fest, dass alle diese Rechtsbehelfe nach Juli 1973 eingelegt worden sind, also nach sechs Prozessjahren und zu einem Zeitpunkt, zu welchem Dr. König bereits zwei Jahre lang ohne Approbation war. So stammt das erste der beiden Ablehnungsgesuche, welches, wie auch das zweite, in einer Dienstaufsichtsbeschwerde enthalten war und dem im Übrigen stattgegeben wurde, vom 22. August 1973 (s.o. Ziff. 39); das zweite legte Dr. König – erfolglos – erst zwei Jahre später, am 10. Oktober 1975 ein (s.o. Ziff. 46). Allerdings hatte er – noch vor der Entscheidung über das erste Gesuch – am 19. Oktober 1973 beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde gegen die Dauer des Verfahrens erhoben, die er im Übrigen schon am 3. Juli in seiner Beschwerde an die Kommission gerügt hatte (s.o. Ziff. 39 und 41). Schließlich hatte er im April 1974, also bevor die drei Verfahren von 1973 abgeschlossen waren, eine weitere Dienstaufsichtsbeschwerde beim Landgerichtspräsidenten in Hagen eingelegt (s.o. Ziff. 40). Es ist sicher, dass diese Überschneidungen der Verfahren die Aufgabe der IV. Kammer nicht erleichtert haben, wenngleich nur die Ablehnungsgesuche von 1973 und 1975 zu einer echten Verfahrensunterbrechung i.S.d. Gesetzes geführt haben.

Der Gerichtshof ist auch bereit, der Ansicht der Regierung zu folgen, wonach der Bf. die Ermittlungen in der Sache dadurch erschwert hat, dass er nach Zeugenvernehmungen neue Beweismittel vorlegte. Aus den Akten ergibt sich, dass Dr. König nach dem Beweisbeschluss vom 26. August 1969 die Vernehmung weiterer Zeugen beantragt hat, und zwar am 24. September 1970, am 12. Februar 1973 und am 25. August 1974 (s.o. Ziff. 31, 36 und 42); sein erster Be-weisantrag war unter der Bedingung gestellt worden, dass er auf ihn verzichten würde, wenn auch der Regierungspräsident keine weiteren Zeugen benenne (s.o. Ziff. 31). Wenn schließlich das Gericht seinen Beweisbeschluss vom 26. August 1969, am 30. März und am 16. August 1973 erweitert hat, so scheint nur die zweite dieser Entscheidungen ein neues Beweisangebot von Dr. König ausgelöst zu haben (s.o. Ziff. 37, 38 und 42).

**104.** Angesichts der erstaunlichen Länge des Verfahrens hat der Gerichtshof die Prozessleitung durch die IV. Kammer im Einzelnen untersucht.

Wenn er dem Gericht auch nicht vorwerfen kann, dass es auf der Vernehmung des Zeugen Xymenes bestanden und dass es nach drei Jahren und sieben Monaten seinen Beweisbeschluss vom 26. August 1969 erweitert hat, so stellt er mit der Kommission doch fest, dass der Austausch der Schriftsätze, mit welchem das Verfahren eröffnet worden ist, bis zum 2. April 1969, also fast siebzehn Monate, gedauert hat. Abgesehen von den Nachforschungen nach den Anschriften einiger Zeugen und von der Beiziehung der Akten der Berufsgerichte (s.o. Ziff. 29 und 30) erfolgte die erste Ermittlungshandlung erst am 26. August 1969, als die IV. Kammer ihren Beweisbeschluss erließ (s.o. Ziff. 30). Die Kommission hebt im Übrigen zu Recht hervor, dass die Kammer trotz der Verbindungen zwischen dem vor ihm laufenden Verfahren und dem Verfahren über den Widerruf der Arztapprobation siebzehn Monate gewartet hat, ehe sie bei den Berufsgerichten die Akten angefordert hat.

Andererseits hat die Versendung der Gerichtsakten an die Behörden und Gerichte, bei denen der Bf. seine verschiedenen Rechtsbehelfe eingelegt hatte, zu nicht unerheblichen Zeitverlusten geführt (s.o. Ziff. 30, 31, 35, 38, 39, 40, 41, 42 und 45). Soweit es notwendig war, dass die zuständigen Stellen die vollständigen Akten haben mussten, wäre es wünschenswert gewesen, wenn man die Möglichkeit in Betracht gezogen hätte, eine Kopie der Akten anzufertigen.

Darüber hinaus muss festgestellt werden, dass die IV. Kammer am 10. Februar 1975, also mehr als sieben Jahre nach Klageerhebung, beschlossen hat, mit einer Entscheidung bis zum Ergebnis des Verfahrens zu warten, das den Widerruf der Approbation betraf und seit mehr als drei Jahren bei der II. Kammer desselben Gerichts anhängig war (s.o. Ziff. 44 und 51). Dieser Beschluss erging nach drei Beweisbeschlüssen und nachdem zahlreiche Zeugen vernommen worden waren. Hierzu hat die Regierung eingeräumt, dass rückblickend gewisse Zweifel berechtigt seien, ob das Gericht die Ermittlungen im ganzen sachgerecht durchgeführt habe. In der Tat vermag der Gerichtshof nicht zu erkennen, was die IV. Kammer, die 1977 in der Lage war, die Klage des Bf. auf der Grundlage der zwischen November 1969 und August 1974 erfolgten Zeugenaussagen abzuweisen (s.o. Ziff. 47), vom Ausgang des Verfahrens vor der II. Kammer erwartet hat. In diesem Zusammenhang weist der Gerichtshof darauf hin, dass das zuletzt genannte Verfahren am 25. September 1973 ausgesetzt worden war, um das Ergebnis des Strafverfahrens abzuwarten, und dass es erst am 30. Juni 1975 wieder aufgenommen wurde. Der Gerichtshof ist der Ansicht, dass unter diesen Umständen, selbst wenn man die Zustimmung des Bf. berücksichtigt (s.o. Ziff. 44 und 46), für die Verlängerung des Verfahrens durch die IV. Kammer kein ausreichender Grund bestanden hat.

**105.** Bei einer Gesamtbewertung der verschiedenen Umstände kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass die durch die Schwierigkeiten der Ermittlungen und das Verhalten des Bf. bedingten Verzögerungen für sich allein die Dauer des Verfahrens nicht rechtfertigen. Der Gerichtshof ist vielmehr der Ansicht, dass die Hauptursache für die lange Dauer des Verfahrens in der Leitung des Prozesses zu suchen ist, ohne dass er dabei der einen oder der anderen

Handlung des Gerichts eine entscheidende Bedeutung beimisst. Er stellt fest, dass es der IV. Kammer möglich gewesen wäre, das Verfahren früher zu beenden. In Anbetracht der Tatsache, dass dieses am 13. Juli 1967 begonnen hat und am 22. Juni 1977 abgeschlossen wurde, erkennt der Gerichtshof dahin, dass die „angemessene Frist“ nach Art. 6 Abs. 1 überschritten worden ist.

Die Regierung hat mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass Dr. König durch seine Klage bewirkt hat, dass der Vollzug der Rücknahme der Betriebserlaubnis für seine Klinik aufgeschoben worden ist (s.o. Ziff. 28), und dass diese Besonderheit des Verfahrens für ihn vorteilhaft gewesen sein könne. Der Gerichtshof erkennt an, dass eine solche aufschiebende Wirkung sich auf die Auslegung des Begriffes der „angemessenen Frist“ auswirken könne. Dennoch erlauben es die Gesamtdauer des Verfahrens und die fortgesetzte Ungewissheit, in welcher sich der Bf. befunden hat, dem Gerichtshof nicht, von seiner zuvor getroffenen Bewertung im Hinblick auf den Suspensiveffekt der Klage abzugehen.

*(ii) Das Verfahren betreffend den Widerruf der Approbation*

**106.** Dieses Verfahren hat am 18. Mai 1971 mit dem Widerspruch des Bf. gegen den Widerruf der Approbation als Arzt begonnen. Die II. Kammer des Verwaltungsgerichts Frankfurt hat ihr Urteil am 9. Juni 1976, also nach einem mehr als fünfjährigen Verfahren gefällt; das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshof ist am 2. Mai 1978 ergangen.

**107.** Wenn die Dauer dieses Verfahrens auch nicht so lang ist wie die des Prozesses gegen die Rücknahme der Erlaubnis zum Betrieb der Klinik, so hält der Gerichtshof sie doch für nicht weniger schwerwiegend.

Dieser Fall erscheint nicht so kompliziert wie der, mit dem die IV. Kammer des Verwaltungsgerichts befasst war: nicht nur, dass die II. Kammer geringere Mühe hatte, die geladenen Zeugen zu vernehmen; die Ermittlungen waren auch dadurch erleichtert, dass das Landesberufungsgericht für Heilberufe Dr. König am 14. Oktober 1970 für berufsunwürdig erklärt hatte (s.o. Ziff. 16).

Was die wechselseitigen Verbindungen der beiden Verfahren anbelangt, auf die sich die Regierung berufen hat, so ist hervorzuheben, dass die Aufgabe der II. Kammer dadurch nicht erschwert werden können: diese konnte im Gegenteil von den Ergebnissen der Ermittlung der IV. Kammer Gebrauch machen, bei der das Verfahren bereits seit fast vier Jahren anhängig war, als Dr. König gegen den Widerruf der Approbation Klage erhob.

**108.** Dr. Königs Verhalten in dem Verfahren vor der II. Kammer unterscheidet sich nur in wenigen Punkten von seinem Verhalten vor der IV. Kammer.

Der Gerichtshof stellt zunächst fest, dass der Bf. seinen Anwalt zum ersten Mal am 12. Februar 1973, also nach sechzehn Monaten Verfahrensdauer, gewechselt hat (s.o. Ziff. 54). Weiterhin hat er zwei Ablehnungsanträge gestellt, die – wie die Anträge gegen die IV. Kammer – in Dienstaufsichtsbeschwerden enthalten waren: den ersten am 22. August 1973, nach ungefähr zwei Jahren Verfahrensdauer, den zweiten am 10. Oktober 1975 (s.o. Ziff. 56 und 67). Außerdem hat er drei Verfassungsbeschwerden gegen die Dauer des Verfahrens erhoben: die erste am 19. Oktober 1973, die zweite wahrscheinlich im April 1974 und die letzte am 10. Juli 1975 (s.o. Ziff. 58, 60 und 64). Vor der ersten

Anrufung des Bundesverfassungsgerichts hatte er sich im Übrigen in seiner Beschwerde bei der Kommission vom 3. Juli 1973 gegen die Dauer der beiden Prozesse gewandt. Bei seinen Beweisanträgen schließlich scheint der Bf. nicht so vorgegangen zu sein wie vor der IV. Kammer.

Dr. Königs Verhalten hat nichtsdestoweniger mit Sicherheit zu Verzögerungen geführt. Der Gerichtshof stellt insbesondere fest, dass die von der Regierung hervorgehobenen Anwaltswechsel hier von größerer Bedeutung zu sein scheinen (s.o. Ziff. 54, 62 und 67).

**109.** Was die Behandlung des Verfahrens durch das Verwaltungsgericht Frankfurt anbelangt, so hat die Tatsache, dass das Verfahren über den Widerruf der Approbation nicht mit dem Verfahren betreffend die Rücknahme der Erlaubnis zum Betrieb der Klinik verbunden worden ist, sicherlich die beiden Prozesse verlängert. Der Gerichtshof vermerkt in diesem Zusammenhang, dass im Berufungsverfahren beide Fälle demselben Senat des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs zugeteilt worden sind.

**110.** Soweit dann die Prozessleitung durch die II. Kammer selbst zu beurteilen ist, bemerkt der Gerichtshof, dass die Kammer sich wenig bemüht hat, das Verfahren voranzutreiben.

Der erste Termin zur Beweisaufnahme und mündlichen Verhandlung ist erst am 14. Juli 1975 anberaumt worden (s.o. Ziff. 65). Wie aus den Akten zu ersehen ist, bestanden die einzigen Ermittlungshandlungen des Gerichts zwischen dem 25. Oktober 1971 – dem Tage an dem die Klage bei der II. Kammer einging – und Juli 1975 in dem Ersuchen an den Regierungspräsidenten um Übersendung der Behördenakten vom 2. November 1971 sowie in der Anordnung über die Beiziehung der Strafakten und dem Beschluss über die Beiladung der Landesärztekammer vom 5. September 1972 (s.o. Ziff. 52 und 53). Das Gericht hatte zwar am 14. September 1972 einen Vergleich angeregt, Dr. König hatte den Vergleichsvorschlag jedoch nach weniger als einem Monat abgelehnt (s.o. Ziff. 53). Der Gerichtshof weist im Übrigen mit der Kommission daraufhin, dass die II. Kammer mehr als zehn Monate gewartet hat, ehe sie die Beiladung der Landesärztekammer beschlossen hat, deren Anträge immerhin das Verfahren vor den Berufsgerichten ausgelöst und dann zur Rücknahme der Betriebserlaubnis und zum Widerruf der Approbation geführt hatten (s.o. Ziff. 16, 49 und 53).

Andererseits sind erhebliche Verzögerungen durch die Versendung der Gerichtsakten an die Behörden und Gerichte entstanden, bei denen der Bf. seine verschiedenen Rechtsbehelfe eingelegt hatte (s.o. Ziff. 56, 58, 62, 64, 66 und 67). In diesem Punkt verweist der Gerichtshof auf seine Feststellungen zum Verfahren vor der IV. Kammer (s.o. Ziff. 104).

Die Hauptursache für die Dauer dieses Prozesses liegt jedoch in der – am 25. September 1973 beschlossenen und bis zum 30. Juni 1975 aufrechterhaltenen – Aussetzung des Verfahrens begründet, die erfolgte, um das Ergebnis des gegen Dr. König bereits am 27. Juli 1972 eröffneten Strafverfahrens abzuwarten.

Obwohl sich eine Verurteilung Dr. Königs auf die Ermittlungen in dem Fall vor der II. Kammer hätte auswirken können, stellt der Gerichtshof fest, dass sich die gegen den Bf. erhobenen Anklagepunkte auf Vorfälle bezogen,

die sich vielleicht zum Teil vor der Entscheidung des Regierungspräsidenten über den Widerspruch, auf jeden Fall aber nach dem Widerruf der Approbation abgespielt hatten (s.o. Ziff. 49, 51, 71 und 72). Andererseits hat die Kammer sich zwar bei mehreren Gelegenheiten über den Stand des Strafverfahrens erkundigt; sie hat jedoch aus den ihr erteilten Auskünften nicht rechtzeitig die Schlussfolgerungen gezogen. Der Gerichtshof hält in der Tat fest, dass die II. Kammer bereits am 16. Februar 1974 davon Kenntnis hatte, dass die Hauptverhandlung vor dem Schöffengericht nicht vor der zweiten Jahreshälfte würde stattfinden können; am 8. Mai hatte das besagte Gericht klargemacht, dass es in den nächsten sechs Monaten kaum zu einem Urteil kommen werde, da der Bf. einen der Richter wegen Befangenheit abgelehnt habe und ein umfangreiches Beschwerdeverfahren anhängig sei (s.o. Ziff. 59 und 61). Trotz dieser Ungewissheiten, die auf dem Strafverfahren lasteten, hat die II. Kammer noch mehr als ein Jahr verstreichen lassen, ehe sie am 30. Juni 1975 entschied, nicht länger das Ergebnis des Strafverfahrens abzuwarten.

Nach Ansicht des Gerichtshofes war die mehr als 21-monatige Aussetzung des Verfahrens durch die II. Kammer durch die Umstände des Falles nicht gerechtfertigt.

**111.** Bei einer umfassenden Bewertung der verschiedenen Umstände und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es bei dem Rechtsstreit um die berufliche Existenz Dr. Königs ging, kommt der Gerichtshof zu der Entscheidung, dass ungeachtet der dem Verhalten des Bf. zuzurechnenden Verzögerungen die Ermittlungen in der Sache nicht mit der erforderlichen Zügigkeit durchgeführt worden sind.

Der Gerichtshof hat die Argumente der Verfahrensbevollmächtigten der Regierung, die sich auf die Existenz des einstweiligen Rechtsschutzes stützen, erlogen. Der Bf. hat in der Tat zweimal – 1971 und 1974 – die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen den Widerruf der Approbation beantragt (s.o. Ziff. 50, 62 und 63). Die II. Kammer und dann der Hessische Verwaltungsgerichtshof haben diese Anträge in begründeten Entscheidungen, welche die Sache selbst berühren, zurückgewiesen – beim zweiten Antrag übrigens nach einem Verfahren von mehr als 15-monatiger Dauer. Der Gerichtshof schließt nicht aus, dass die Einrichtung eines solchen einstweiligen Rechtsschutzes Einfluss auf die Bewertung der Dauer des Verfahrens in der Hauptsache haben kann. Im vorliegenden Fall kann dies jedoch angesichts der festgestellten Tatsachen nicht die Gesamtbewertung der Umstände beeinflussen, die der Gerichtshof in Erwägung gezogen hat.

Demzufolge ist der Gerichtshof der Ansicht, dass im vorliegenden Fall die „angemessene Frist“ nach Art. 6 Abs. 1 der Konvention überschritten worden ist.

## *2. Zur Anwendung von Art. 50 der Konvention*

**112.** Nach Art. 50 der Konvention hat der Gerichtshof „der verletzten Partei gegebenenfalls eine gerechte Entschädigung zuzubilligen“, wenn er erklärt, „dass eine Entscheidung oder Maßnahme“ einer Behörde eines Vertragsstaates „ganz oder teilweise mit den Verpflichtungen aus (der) Konvention im Widerspruch steht“, und wenn „die innerstaatlichen Gesetze des er-

wähnten (Staates) nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die Folgen dieser Entscheidung oder Maßnahme (gestatten)“.

Die Verfahrensordnung des Gerichtshofs bestimmt weiter: Wenn der Gerichtshof „eine Verletzung der Konvention feststellt, trifft er in demselben Urteil eine Entscheidung über die Anwendung des Art. 50 der Konvention, falls diese Frage, nachdem sie gemäß Art. 47 a der Verfahrensordnung vorgebracht worden war, entscheidungsreif ist; anderenfalls behält er sie ganz oder teilweise vor und bestimmt das weitere Verfahren“ (Art. 50 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Art. 48 Abs. 3).

**113.** In der mündlichen Verhandlung vom 17. November 1977 hat der Gerichtshof gemäß Art. 47 a seiner Verfahrensordnung die Verfahrensbeteiligten aufgefordert, ihre Stellungnahmen zur Frage der Anwendung von Art. 50 der Konvention im vorliegenden Fall abzugeben.

Aus der Antwort von Rechtsanwalt Burger ergibt sich, dass Dr. König keine Entschädigung „für den gesamten Schaden (verlangt), den er durch die Unterbrechung seiner Tätigkeit als Arzt und Betreiber einer Klinik für eine Dauer von jetzt mehr als zehn Jahren erlitten hat“. Der Bf. überlässt es dem Gerichtshof „die Entschädigung, die er gegebenenfalls in Anwendung von Art. 50 erwarten kann“, festzusetzen und die Frage zu beurteilen, ob diese Entschädigung „die Kosten“ (der Verfahren) vor der Kommission und dem Gerichtshof „einschließen“ solle.

Die Verfahrensbevollmächtigte der Regierung hat ihrerseits erklärt, dass sie sich eine Stellungnahme vorbehalte.

**114.** Der Gerichtshof stellt fest, dass der Bf. nicht Schadensersatz für den gesamten materiellen Schaden verlangt, den er angeblich erlitten hat; der Bf. rechnet jedoch damit, eine gerechte Entschädigung zugebilligt zu erhalten, wenn der Gerichtshof zu dem Schluss kommt, dass die Konvention verletzt worden ist, ohne jedoch im Augenblick die Höhe seiner Forderung zu beziffern.

Die Angaben, die der Bf. zu diesem Punkt gemacht hat, und die Stellungnahme der Verfahrensbevollmächtigten der Regierung zeigen, dass die Frage der Anwendung von Art. 50 der Konvention nicht entscheidungsreif ist; es ist daher erforderlich, sie vorzubehalten und über das weitere Verfahren hierzu zu entscheiden.

#### **Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof**

1. mit fünfzehn Stimmen gegen eine, dass Art. 6 Abs. 1 auf das Verfahren Anwendung findet, welches die Rücknahme der Erlaubnis des Bf. zum Betrieb seiner Klinik betrifft;
2. mit vierzehn Stimmen gegen zwei, dass Art. 6 Abs. 1 auf das Verfahren Anwendung findet, welches den Widerruf der Approbation des Bf. betrifft;
3. mit fünfzehn Stimmen gegen eine, dass Art. 6 Abs. 1 im Hinblick auf die Dauer des Verfahrens verletzt worden ist, welches die Rücknahme der Erlaubnis zum Betrieb der Klinik betrifft;
4. mit fünfzehn Stimmen gegen eine, dass Art. 6 Abs. 1 im Hinblick auf die Dauer des Verfahrens verletzt worden ist, welches den Widerruf der Approbation betrifft;

5. einstimmig, dass die Frage der Anwendung von Art. 50 nicht entscheidungsreif ist;  
folglich
- a) behält er die gesamte Frage der Anwendung von Art. 50 vor;
  - b) fordert er die Delegierten der Kommission auf, dem Gerichtshof innerhalb von drei Monaten ab Verkündung dieses Urteils die etwaigen Forderungen des Bf. sowie gegebenenfalls ihre Stellungnahme zu übermitteln;
  - c) entscheidet er, dass die Regierung hierauf innerhalb von zwei Monaten, nachdem sie ihr vom Kanzler mitgeteilt wurden, erwidern kann;
  - d) behält er das weitere Verfahren zu dieser Frage vor.

**Zusammensetzung des Gerichtshofs (Plenum):** die Richter Balladore Pallieri, *Präsident* (Italiener), Wiarda (Niederländer), Mosler (Deutscher), Zekia (Zypriot), O'Donoghue (Ire), Pedersen (Dänin), Vilhjálmsson (Isländer), Ryssdal (Norweger), Ganshof van der Meersch (Belgier), Bindschedler-Robert (Schweizerin), Evrigenis (Griechen), Teitgen (Franzose), Liesch (Luxemburger), Gölcüklü (Türke), Matscher (Österreicher), Pinheiro Farinha (Portugiese); *Kanzler:* Eissen (Franzose); *Vize-Kanzler:* Petzold (Deutscher)

**Sondervoten:** Drei. (1) Sondervotum des Richters Wiarda; (2) Sondervotum des Richters Matscher; (3) Sondervotum des Richters Pinheiro Farinha.