

# Die Immunität internationaler Organisationen von der einzelstaatlichen Gerichtsbarkeit

Gerhard Ullrich\*

I.	Einleitung	157
II.	Das Urteil des BKGH in Sachen <i>Siedler gegen die WEU</i>	159
III.	Das Urteil des HR in Sachen <i>Anonymus gegen die EPO</i>	162
IV.	Die Rechtsprechung des EGMR zur Rechtsschutzgewährung bei dienstlichen Streitigkeiten in internationalen Organisationen	163
V.	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Anforderungen an Den Rechtsschutz bei dienstrechtlichen Streitigkeiten in internationalen Organisationen	165
VI.	Abschließende Bewertung	166

## Abstract

Die jüngste Rechtsprechung des Belgischen Kassationsgerichtshofs (Cour de cassation de Belgique) und des Obersten Gerichtshofs der Niederlande (Hoge Raad der Nederlanden) zur Immunität internationaler Organisationen im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Bundesverfassungsgerichts.

## I. Einleitung

Die obersten Gerichtshöfe Belgiens und der Niederlande, der Belgische Kassationsgerichtshof (BKGH) und der Hoge Raad der Niederlande (HR) haben in zwei mit Spannung erwarteten Urteilen vom 21.12.2009 und 23.10.2009 zur Frage der Immunität internationaler Organisationen von der einzelstaatlichen Gerichtsbarkeit und der Bereitstellung eines organisations-eigenen Rechtsschutzes Stellung genommen.

Der BKGH erklärte in seinem Urteil vom 21.12.2009, *Westeuropäische Union (WEU) gegen Siedler*<sup>1</sup> den von der WEU für dienstliche Streitigkeiten eröffneten Rechtsweg zum organisationseigenen Beschwerdeausschuss

---

\* Dr. iur., der Autor ist Rechtsanwalt in München/Riemerling mit Tätigkeitsschwerpunkt im Bereich des Rechts der internationalen Organisationen.

<sup>1</sup> S. 04.0129, F, Fundstelle im Internet: BKGH Datenbank <jure.juridat.just.fgov.be>.

als mit dem in Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4.11.1950 niedergelegten Grundrecht auf gerichtlichen Rechtsschutz für vereinbar. In gleicher Weise stellte der HR in seinem Urteil vom 23.10.2009<sup>2</sup> fest, dass der von der Europäischen Patentorganisation (EPO) in dienstlichen Streitigkeiten eröffnete Rechtsweg zum Verwaltungsgericht der Internationalen Arbeitsorganisation (VGIAO) den Vorgaben des Art. 6 Abs. 1 EMRK entspricht.

Beide Urteile stützen sich ausdrücklich auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Grundsatzurteil *Waite und Kennedy gegen Deutschland* vom 18.2.1999<sup>3</sup> und im Parallelurteil *Beer und Regan gegen Deutschland* vom 18.2.1999.<sup>4</sup> Hierin stellte der EGMR fest, eine internationale Organisation habe statt des Zugangs zu nationalen Gerichten vernünftige alternative Rechtsschutzmöglichkeiten<sup>5</sup> anzubieten und dabei den Wesensgehalt des "Rechts auf ein Gericht" und die Verhältnismäßigkeit mit den Zielen des Art. 6 Abs. 1 EMRK zu beachten.<sup>6</sup>

Die Urteile des BKGH und des HR überprüfen jeweils die von der WEU und der EPO angebotenen Rechtswege bei internen dienstlichen Streitfällen am Maßstab der Teilgarantien des Rechts auf ein faires Verfahren i.S.d. Art. 6 Abs. 1 EMRK.<sup>7</sup> Die Urteile stehen damit in einer Linie mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur verfassungsmäßigen Ausgestaltung des Rechtsschutzes der Bediensteten von Eurocontrol (*Eurocontrol II*-Beschluss vom 10.11.1981)<sup>8</sup>, die zwischenzeitlich in zahlreichen weiteren Entscheidungen des BVerfG bestätigt und verfeinert sowie von zahlreichen Entscheidungen anderer deutscher Gerichte konkretisiert wurde.<sup>9</sup>

<sup>2</sup> *Anonymus gegen die EPO*, 08/00118, Nederlandse Jurisprudentie 2009, 527.

<sup>3</sup> Beschwerde Nr. 26083/94; NJW 52 (1999), 1173 ff. und Hudoc Datenbank im Internetportal des Europarats.

<sup>4</sup> Beschwerde Nr. 28934/95, Hudoc Datenbank im Internetportal des Europarats. Siehe hierzu auch die Entscheidung der Europäischen Menschenrechtskommission in der Sache *Lenzing AG gegen Großbritannien*, Beschwerde Nr. 38817/97 v. 9.9.1998 und die Entscheidung des EGMR in der Sache *A.L. gegen Italien*, Beschwerde Nr. 41387/98 v. 11.5.2000.

<sup>5</sup> "reasonable alternative means".

<sup>6</sup> C. Walter, Grundrechtsschutz gegen Hoheitsakte internationaler Organisationen, AöR 129 (2004), 39, 55 spricht von einer "sehr vagen Formel".

<sup>7</sup> Demnach hat "jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen ... von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden ...".

<sup>8</sup> NJW 35 (1982), 512 ff.

<sup>9</sup> Hessischer VGH, Beschluss v. 17.2.2010 – 7E 2900/09 – keine Prüfung der Rechtswegzuständigkeit bei bestehender Immunität; BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 27.1.2010 – 2 BvR 2253/06 – kein nationaler Rechtsschutz im Zulassungsverfahren als Vertreter beim Eu-

Nachstehend werden die Urteile des BKGH und des HR in den wesentlichen Punkten dargestellt und bewertet. Auf die von den beiden Urteilen in Bezug genommene Rechtsprechung des EGMR zur Rechtsweggarantie bei internationalen Organisationen wird anschließend kurz eingegangen und zur Abrundung des Bildes die einschlägige Rechtsprechung des BVerfG referiert.

## II. Das Urteil des BKGH in Sachen *Siedler gegen die WEU*

Dem Urteil liegt im Wesentlichen folgender Sachverhalt zugrunde. Die Revisionsbeklagte, die bei der WEU in London neun Jahre beschäftigt war, wurde innerhalb Monatsfrist entlassen. Das Beschäftigungsverhältnis unterlag ausschließlich dem organisationsinternen Dienstrecht.<sup>10</sup> Aufgrund einer internen Beschwerde wurden der Entlassenen wegen Missachtung der Kündigungsfrist eine Entschädigung von 70.448 Euro<sup>11</sup> sowie ein Schadenersatz wegen rechtswidriger Entlassung von 12.394 Euro und Verfahrenskosten von 5.000 Euro zugesprochen. Die Revisionsbeklagte war mit der Entscheidung nicht zufrieden und klagte vor dem Arbeitsgericht Brüssel auf Schadenersatz in Höhe von 124.080 Euro für eine verlängerte Kündigungsfrist von zehn Monaten. Das Gericht sprach ihr 74.448 Euro zu. Die Entlassene ging in Berufung und der Arbeitsgerichtshof Brüssel bestätigte mit Urteil vom 17.9.2003 die erstinstanzliche Entscheidung.<sup>12</sup> Die Immunität einer

---

ropäischen Patentamt; BGH, Urteil v. 9.7.2009 – III ZR 46/08 – Immunität der Europäischen Schule Frankfurt, keine Auffangzuständigkeit nationaler Fachgerichte; VGH München, Urteil v. 20.11.2006 – 5 BV 05.1586 – GRUR Int 56 (2007), 352 ff. – kein fachgerichtlicher deutscher Rechtsweg gegen den Widerruf eines europäischen Patents; BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 3.7.2006 – 2 BvR 1458/03 – Zugang der EPO Gewerkschaft zum Intranet E-Mail; BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 22.6.2006 – 2 BvR 2093/05 – keine nationale Auffangzuständigkeit bei Ablehnung der Einstellung beim Europäischen Patentamt; BVerfG, Nichtannahmebeschluss 5.4.2006 – 1 BvR 2310/05 – Grundrechtsschutz im Einspruchsverfahren vor dem Europäischen Patentamt entspricht Art. 24 GG und Art. 6 EMRK; BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 28.11.2005 – 2 BvR 1751/03 – Rechtsschutzsystem in der EPO entspricht Art. 24 GG und Art. 6 EMRK; BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 4.4.2001 – 2 BvR 2368/99, NJW 54 (2001), 2705 – kein nationaler Rechtsschutz im Zulassungsverfahren als Vertreter beim Europäischen Patentamt.

<sup>10</sup> Zum Dienstrecht der internationalen Organisationen siehe z. B. *I. Seidl-Hobenveldern/G. Loibl*, Das Recht der Internationalen Organisationen, 7. Aufl. 2000; *G. Ullrich*, Das Dienstrecht der Internationalen Organisationen, 2009.

<sup>11</sup> Dies war der Höchstbetrag nach dem Personalstatut wegen Nichtbeachtung der Kündigungsfrist.

<sup>12</sup> Siehe im Internet <jure.juridat.just.fgov.be> und zu weiteren Einzelheiten auch *C. de Cooker/G. Süß*, in: *C. de Cooker* (Hrsg.) International Administration, Law and Management Practices in International Organisations, 2009, Abschnitt III. 4.

internationalen Organisation diene der von der einzelstaatlichen Hoheitsgewalt unbehinderten Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben. Die Immunität erstreckte sich im Gegensatz zu derjenigen der Vertragsstaaten auf den gesamten Tätigkeitsbereich, da dieser bereits von vornherein beschränkt sei (sog. funktionale Immunität).<sup>13</sup> Internationale Organisationen sind aber trotz ihrer Immunität weiterhin dem Recht unterworfen und haben auch Rechtsschutz zu garantieren. In dienstlichen Streitfällen verzichten sie auf ihre Immunität zugunsten eigener Verwaltungsgerichte,<sup>14</sup> hilfsweise müssten sie Schiedsverfahren anbieten.<sup>15</sup> Der Arbeitsgerichtshof Brüssel bestätigte auch die weitgehende Vereinbarkeit des von der WEU angebotenen internen Rechtsschutzes mit den einzelnen Elementen des Art. 6 Abs. 1 EMRK. So werde der Beschwerdeausschuss durch interne Rechtsvorschriften eingesetzt, die auch Details seiner Arbeitsweise regeln und die Urteile würden öffentlich verkündet. Der Ausschuss übe Gerichtsbarkeit aus, könne Entscheidungen der WEU aufheben und diese zu Schadensersatz verurteilen. Auch ein Streitiges Verfahren sei gewährleistet. Der Arbeitsgerichtshof Brüssel stellte jedoch fest, dass die Urteile des Beschwerdeausschusses nicht vollstreckbar seien, dass das Verfahren nicht öffentlich geführt werde und die Ernennung der Mitglieder nur für einen Zeitraum von zwei Jahren erfolge und daher deren Unabhängigkeit beeinträchtigt sei. Damit würden nicht alle Elemente der Rechtsweggarantie des Art. 6 Abs. 1 EMRK gewährleistet. Der Arbeitsgerichtshof Brüssel erklärte daher die Klage für zulässig und den auf die Anwendung nationalen belgischen Arbeitsrechts gestützten Schadensersatzanspruch für begründet.

Der BKGH hielt dem Arbeitsgerichtshof Brüssel dagegen einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK und seine Auslegung durch den EGMR vor. Es sei nicht zulässig, jedes einzelne Element der Rechtsweggarantie peinlich

---

<sup>13</sup> Die bei den Staaten übliche Beschränkung der Immunität auf Hoheitsakte (*acta iure imperii*) im Gegensatz zu privatrechtlichem Handeln (*acta iure gestionis*) passt daher bei internationalen Organisationen nicht.

<sup>14</sup> Teilweise werden diese auch immer noch als Beschwerdeausschüsse bezeichnet. Die bedeutendsten internationalen Verwaltungsgerichte bei dienstlichen Streitigkeiten sind: das Verwaltungsgericht der Internationalen Arbeitsorganisation (VGIAO), Administrative Tribunal of the International Labour Organization, (ILOAT), die Verwaltungsgerichte der Vereinten Nationen (United Nations Dispute und Appeals Tribunal) sowie der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), das Gericht der Europäischen Union (EuG) und das Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union (EuGöD). Da internationale Organisationen bei Streitfällen im Außenverhältnis nicht zugunsten nationaler Gerichte auf ihre Immunität verzichten und grundsätzlich keine internationalen Verwaltungsgerichte für diesen Bereich bestehen (Ausnahmen: für Vertragsstreitigkeiten der Internationalen Arbeitsorganisation und für die Europäische Union [EU]-Bereich), bieten internationale Organisationen in der Regel ad hoc Schiedsverfahren an.

<sup>15</sup> Siehe hierzu die Entscheidung Nr. 2657 des VGIAO.

genau zu überprüfen. Es genüge vielmehr, dass der Beschwerdeausschuss auf gesetzlicher Grundlage beruhe, seine Arbeitsweise gesetzlich geregelt sei und er seine Gerichtsbarkeit in völliger Unabhängigkeit ausgeübt habe, wie auch die Verurteilung der WEU zu einem hohen Schadensersatz zeige. Andernfalls würden die Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 EMRK in Bezug auf die Immunität der WEU von der einzelstaatlichen Gerichtsbarkeit überspannt. Im Übrigen würde auch die Anwendung materiellen belgischen Arbeitsrechts im Widerspruch zur Personalhoheit der Organisation stehen. Das Dienstrecht gehe als internationales Recht dem nationalen Recht vor. Der BKGH gab daher der Revision mit Urteil vom 21.12.2009 statt.

Dem Urteil des BKGH ist nur im Ergebnis zuzustimmen. Während die Vorinstanz das Rechtsschutzsystem der WEU anhand der einzelnen Teilelemente des Rechts auf ein faires Verfahren i.S.d. Art. 6 Abs. 1 EMRK überprüft und gewisse Defizite aufzeigt, beschränkt sich der BKGH im Wesentlichen darauf, festzustellen, dass die WEU einen "vernünftigen" Rechtsweg bereitstelle, um die Rechte nach der EMRK wirksam zu schützen. Es werde weder der Wesensgehalt der Rechtsschutzgarantie verletzt, noch bestehe ein Missverhältnis zwischen dem von der WEU gewährten Rechtsschutzweg und den Zielen des Art. 6 Abs. 1 EMRK. Wie die neueren Entscheidungen des EGMR jedoch zeigen (siehe nachstehend unter IV.), untersucht auch der EGMR das Vorliegen der einzelnen Bedingungen des internen Rechtsschutzes einer internationalen Organisation nach Maßgabe des Art. 6 Abs. 1 EMRK. Dabei fordert er allerdings keinen mit der innerstaatlichen Rechtsweggarantie "identischen" Rechtsschutz, um den besonderen Interessen internationaler Kooperation Rechnung zu tragen. Im konkreten Fall wäre daher eine eingehende Auseinandersetzung mit den Argumenten der Vorinstanz nötig gewesen. Dabei hätte sich gezeigt, dass die vermeintlichen Defizite im Rechtsschutzverfahren der WEU nicht vorliegen<sup>16</sup> und damit der Ausgang des Revisionsverfahrens unberührt bleibt.

---

<sup>16</sup> Zu den drei gerügten Defiziten ist Folgendes zu bemerken: 1. Es fehlt bei internationalen Organisationen zwar durchwegs ein Vollstreckungsapparat. Die Urteile werden aber von den Organisationen ausnahmslos (wenn auch zum Teil erst nach Zwangsgeld) vollstreckt. 2. Die Öffentlichkeit des Verfahrens kann durch das Gericht nach Art. 6 Abs. 1 EMRK beschränkt werden. 3. Schon die Verurteilung der WEU durch den Beschwerdeausschuss zu hohem Schadensersatz spricht gegen Zweifel an der Unabhängigkeit des Beschwerdeausschusses.

### III. Das Urteil des HR in Sachen *Anonymus gegen die EPO*

Dem Urteil des HR gingen Klagen eines invalidisierten Bediensteten der EPO vor dem Landgericht Den Haag (Rechtsbank s'Gravenhage) und dem Oberlandesgericht Den Haag (Gerechtshof s'Gravenhage) wegen Schadensersatzforderungen aus dem Arbeitsverhältnis voraus. Der Kläger erhielt aufgrund seiner Invalidisierung eine Kapitalentschädigung von über 250.000 Euro, außerdem bezieht er eine Invaliditätspension (bzw. seit dem 1.1.2008 eine Invaliditätszulage).

Mit der Klage vor den niederländischen Gerichten, die er neben einer internen Beschwerde gegen die EPO<sup>17</sup> einreichte, begehrte er die Zahlung einer zusätzlichen Entschädigung wegen behaupteter Berufsbedingtheit der die Invalidität auslösenden Erkrankung.

Die beiden ersten Instanzen erklärten die Klage bzw. die Berufung für unzulässig, da die niederländische Gerichtsbarkeit wegen der Immunität der EPO von der nationalen Gerichtsbarkeit nicht gegeben sei. Der HR bestätigte die Immunität der EPO unter Bezugnahme auf Art. 8 des Europäischen Patentübereinkommens (EPÜ) und Art. 19 des Immunitätenprotokolls der EPO<sup>18</sup> und die Eröffnung des Rechtswegs zum VGIAO nach Art. 13 EPÜ.<sup>19</sup> Bei dem zugrunde liegenden Sachverhalt gehe es auch um eine dienstliche Streitigkeit, die die ungehinderte Tätigkeit der EPO gefährde. Die Rechtsfolgen der Invalidität bezögen sich auf die amtliche Tätigkeit der EPO. Der HR stütze sich weitgehend auf die einzelnen Ausführungen des Landgerichts Den Haag zur Vereinbarkeit des Rechtsschutzes mit der Garantie des Art. 6 Abs. 1 EMRK. Zwar sei die EPO nicht Vertragspartei der EMRK,<sup>20</sup> sie sei aber verpflichtet, einen gleichwertigen Rechtsschutz anzubieten. Bei der Schlussfolgerung folgte das Gericht stillschweigend der Rechtsprechung des EGMR,<sup>21</sup> wonach die Vertragsstaaten internationaler Organisationen ihrer Bindung an Art. 6 Abs. 1 EMRK auch in den Gründungsinstrumenten internationaler Organisationen Rechnung tragen müssen (*nemo plus iuris*-Grundsatz). Allerdings unterlägen internationale Or-

---

<sup>17</sup> Die interne Beschwerde wurde am 30.4.2007 nach Empfehlung des internen Beschwerdeausschusses vom Präsidenten des Europäischen Patentamts, der internen Anstellungsbehörde der EPO, abgewiesen.

<sup>18</sup> Protokoll über die Vorrechte und Immunitäten der Europäischen Patentorganisation vom 5.10.1973, BGBl. 1976 II, 985 ff.; EPÜ vom 5.10.1973, BGBl. 1976 II, 649 ff.

<sup>19</sup> In Verbindung mit Art. II 5 des VGIAO Statuts.

<sup>20</sup> Siehe hierzu jetzt die durch Art. 59 Abs. 2 des Protokolls Nr. 14 zur EMRK in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 EUV (Vertrag über die Europäische Union) für die EU eröffnete Möglichkeit zum Beitritt zur EMRK.

<sup>21</sup> Siehe nachstehend unter Punkt IV.

ganisationen weniger strengen Anforderungen. Sie hätten auch keinen identischen, sondern einen gleichwertigen Rechtsschutz anzubieten. Das VGIAO übe effektiven Rechtsschutz aus, es sei ein unabhängiger und unparteiischer gerichtlicher Spruchkörper, ein Instanzenzug sei nicht erforderlich, das Gericht beachte die allgemeinen Menschenrechte, es sei frei zugänglich und entscheide innerhalb angemessener Frist. Das Gericht habe zwar bisher nur in einem einzigen Fall dem Antrag auf mündliche Anhörung stattgegeben, der Kläger konnte aber nicht darlegen, dass das Gericht gut begründete Anträge zurückgewiesen habe, obwohl eine Anhörung zweckmäßig gewesen wäre. Insgesamt gesehen handele es sich bei dem durch das VGIAO gewährte Rechtsschutzsystem um ein Verfahren, das dem des Art. 6 Abs. 1 EMRK gleichwertig sei.

Im Gegensatz zum BKGH bezieht sich der HR auf eine Detailanalyse der einzelnen Bedingungen der Rechtsweggarantie des Art. 6 Abs. 1 EMRK. Er übernimmt dabei die entsprechenden Ausführungen der Vorinstanz. Diese konkrete Auseinandersetzung mit dem "Recht auf ein Gericht" verkennt dabei nicht, dass der Prüfungsmaßstab bei internationalen Organisationen nicht denselben strengen Kriterien unterliegt, die auf die Vertragsstaaten der EMRK Anwendung finden. Internationale Organisationen sind keine kleinen Staaten. Ihr gesamtes Rechtssystem ist funktional auf die Erfüllung ihrer Aufgaben beschränkt, es hat multinationale Wurzeln und erstreckt sich zumeist auf verschiedene Dienstorte in den Vertragsstaaten. Insgesamt dürfte diese Rechtsprechung des HR die Anforderungen an ein faires Gerichtsverfahren i.S.d. Art. 6 Abs. 1 EMRK und die besondere Rechtsstellung internationaler Organisationen in eine gute Balance bringen.

#### **IV. Die Rechtsprechung des EGMR zur Rechtsschutzgewährung bei dienstlichen Streitigkeiten in internationalen Organisationen**

Ausgehend von seinen Grundsatzurteilen *Waite und Kennedy gegen Deutschland* sowie *Beer und Regan gegen Deutschland* vom 18.2.1999 hat der EGMR in mehreren Urteilen aus jüngster Zeit seine Rechtsprechung zur Verpflichtung der Vertragsstaaten der EMRK, in den internationalen Organisationen für einen angemessenen Rechtsschutz zu sorgen, weiter entwickelt. Die Gestaltungsfreiheit der Vertragsstaaten bei der Errichtung internationaler Organisationen befreit diese nicht von der eingegangenen Verpflichtung, einen Rechtsschutz gegen Akte der Organisationen zu gewährleisten, der mit den Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 EMRK als gleich-

ZaöRV 71 (2011)

wertig angesehen werden kann. Der Zugang zu dem Gericht muss so frei wie möglich sein, damit der Wesensgehalt des Rechts auf ein Gericht nicht beeinträchtigt wird. Außerdem müssen Einschränkungen des Art. 6 Abs. 1 EMRK ein legitimes Ziel verfolgen und es muss ein vernünftiges Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem damit beabsichtigten Zweck bestehen.<sup>22</sup> Auf einzelne Elemente der Rechtsweggarantie nach Art. 6 Abs. 1 EMRK ist das Gericht zu diesem Zeitpunkt seiner Rechtsprechung noch nicht eingegangen. Erst in der Entscheidung *A.L. gegen Italien* vom 11.5.2000<sup>23</sup> überprüfte der EGMR, ob der Beschwerdeausschuss der NATO die einzelnen Bedingungen der Rechtsweggarantie des Art. 6 Abs. 1 EMRK erfüllt. Er stellte dabei fest, dass die Mitglieder des Beschwerdeausschusses weder Delegierte des Rats noch Mitglieder der Verwaltung der NATO sind sondern unabhängige Persönlichkeiten mit offenkundiger Sachkenntnis, die für eine Amtsperiode von drei Jahren gewählt werden. Das Verfahren vor dem Beschwerdeausschuss ist streitig und die Entscheidungen werden begründet. Zwar sind die Verhandlungen des Ausschusses nicht öffentlich, dies ist jedoch durch die Ausnahmeregelung in Art. 6 Abs. 1<sup>24</sup> gedeckt. Der Beschwerdeausschuss erfüllt die wesentlichen Bedingungen des Art. 6 EMRK und eröffnet einen vernünftigen Rechtsweg, um die Interessen des Beschwerdeführers an einem gerechten Verfahren wirksam zu schützen.

In seinen neueren Entscheidungen hat der EGMR diese Rechtsprechung zur Rechtsweggarantie bei dienstlichen Streitigkeiten in internationalen Organisationen weiter verdeutlicht und präzisiert. In der Beschwerdeentscheidung *Boivin gegen Frankreich und Belgien* vom 9.9.2008<sup>25</sup> ging es um die Vereinbarkeit des durch das VGIAO gewährleisteten Rechtsschutzes bei Streitigkeiten zwischen Eurocontrol und seinen Bediensteten mit Art. 6 EMRK. Unter Berufung auf vorausgehende Entscheidungen stellte der Gerichtshof fest, dass internationale Organisationen über einen, dem Art. 6 EMRK "gleichwertigen" Rechtsschutz verfügen müssen. Darunter sei ein "vergleichbarer" Rechtsschutz zu verstehen. Es könne nicht ein "identischer" Rechtsschutz verlangt werden, da dies den Interessen internationaler

---

<sup>22</sup> *Waite und Kennedy gegen Deutschland*, Beschwerde Nr. 26083/94, Ziffer 59.

<sup>23</sup> Beschwerde Nr. 41387/98.

<sup>24</sup> Nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 EMRK können Presse und Öffentlichkeit während des ganzen oder eines Teils des Verfahrens ausgeschlossen werden, wenn dies im Interesse der Moral, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft liegt, wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder – soweit das Gericht es für unbedingt erforderlich hält – wenn unter besonderen Umständen eine öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde.

<sup>25</sup> Beschwerde Nr. 73250/01.

Zusammenarbeit zuwiderlaufen würde. Im vorliegenden Verfahren sei weder festgestellt noch behauptet worden, dass der Schutz von Grundrechten durch den von Eurocontrol bereitgestellten Rechtsschutzmechanismus bei dienstlichen Streitigkeiten offensichtlich unzureichend<sup>26</sup> sei. Eine genaue Überprüfung erübrige sich daher schon aus diesem Grund. Im Übrigen bestehe eine Vermutung, dass Vertragsstaaten in den Gründungsübereinkommen für einen "gleichwertigen" Rechtsschutz Sorge tragen. Dem Gerichtshof falle dann die Aufgabe zu, festzustellen, ob diese Vermutung im konkreten Einzelfall widerlegt werde. In der Entscheidung *Rambus Inc. gegen Deutschland* vom 16.6.2009<sup>27</sup> hat der EGMR diese Rechtsprechung bei dienstlichen Streitigkeiten in internationalen Organisationen ausdrücklich bestätigt. Es hat dieselben Grundsätze auch für die Überprüfung des internen Rechtsschutzes bei der Erteilung europäischer Patente durch das Europäische Patentamt<sup>28</sup> herangezogen.

## V. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Anforderungen an den Rechtsschutz bei dienstrechtlichen Streitigkeiten in internationalen Organisationen

In seinem grundlegenden *Eurocontrol II*-Beschluss vom 10.11.1981<sup>29</sup> zum Rechtsschutz der Eurocontrol Bediensteten durch das VGIAO stellte das BVerfG fest, dass internationale Organisationen dabei verpflichtet sind, einen internationalen Mindeststandard einzuhalten. Status und Verfahrensgrundsätze des für dienstrechtliche Streitigkeiten zuständigen Gerichts müssten einem "internationalen Mindeststandard an elementarer Verfahrensgerechtigkeit" entsprechen, "wie er sich aus entwickelten rechtsstaatlichen Ordnungen und aus dem Verfahrensrecht internationaler Gerichte ergibt". Er müsse auch den rechtsstaatlichen Mindestanforderungen im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Das BVerfG hat das Vorliegen dieser Voraussetzungen in Bezug auf das VGIAO im Einzelnen geprüft und als erfüllt angesehen.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> "manifestly deficient".

<sup>27</sup> Beschwerde Nr. 40382/04.

<sup>28</sup> Das Europäische Patentamt ist das Exekutivorgan der Europäischen Patentorganisation, siehe Art. 4 Abs. 2 lit. a EPÜ, Anm. 18.

<sup>29</sup> Anm. 8.

<sup>30</sup> Das VGIAO ist "ein echtes Rechtsprechungsorgan".

- Es wurde aufgrund eines völkerrechtlichen Akts errichtet.

In seinen späteren Entscheidungen (die zumeist die EPO und die Europäischen Schulen betreffen)<sup>31</sup> hat das BVerfG das Rechtsschutzsystem der betreffenden internationalen Organisationen nicht nur am Standard des Art. 24 Abs. 1 GG überprüft, sondern hat auch ausdrücklich Art. 6 EMRK herangezogen.<sup>32</sup> Das BVerfG schöpft daher bei der Ermittlung des internationalen Mindeststandards an gerichtlichem Rechtsschutz aus derselben Rechtsquelle wie der BKGH und der HR.

## VI. Abschließende Bewertung

Die dem „Siedler“-Urteil des BKGH vorausgehenden Instanzurteile hatten in vielen Rechtsabteilungen internationaler Organisationen die Alarmglocken läuten lassen.<sup>33</sup> Die Unterwerfung der WEU in dienstlichen Streitigkeiten unter die belgische Gerichtsbarkeit und unter materielles belgisches Recht ließ präjudizielle Auswirkungen für andere internationale Organisationen befürchten. Damit wären letztlich die Unabhängigkeit internationaler Organisationen von der einzelstaatlichen Gerichtsbarkeit und das Selbstorganisationsrecht im Bereich des Dienstrechts (Personallhoheit) auf dem Spiel gestanden. Nationalen Fachgerichten wäre eine internationale Auffangzuständigkeit zugesprochen worden.<sup>34</sup> Sinn und Zweck der Immunitätsgewährung an internationale Organisationen, nämlich die Freistellung von einzelstaatlichen hoheitlichen Eingriffen wären dadurch verletzt und ihre Funktionsfähigkeit infrage gestellt worden.

Dem Urteil des BKGH ist daher im Ergebnis, nicht jedoch in der Begründung zuzustimmen. Im Gegensatz zu Parallelurteilen des HR und des BVerfG beschränkt sich der BKGH in seiner Begründung durchwegs auf allgemeine Abwägungsformeln. Was fehlt, ist eine konkrete Bewertung des

- 
- Es entscheidet aufgrund rechtlich festgelegter Kompetenzen in einem rechtlich geordneten Verfahren.
  - Die Entscheidungen werden ausschließlich nach Maßgabe von Rechtsnormen und Rechtsgrundsätzen getroffen.
  - Seine Richter sind zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit verpflichtet.
  - Der Zugang zum Gericht ist nicht in unzumutbarer Weise erschwert.
  - Das Verfahrensrecht des Gerichts gewährleistet rechtliches Gehör und ein Mindestmaß an prozessualer Gleichheit der Beteiligten.
  - Das Gericht übt seine Gerichtsbarkeit auch aus.

<sup>31</sup> Anm. 9.

<sup>32</sup> Siehe die Nichtannahmebeschlüsse vom 28.11.2005 und vom 3.7.2006; Anm. 9.

<sup>33</sup> *C. de Cooker/G. Süß* (Anm. 12), III. 4./6.

<sup>34</sup> Zu dieser Problematik siehe BGH, Urteil v. 9.7.2009 – III RZ 46/08 – NJW 62 (2009), 3164 und VGH München (Anm. 9), 352 ff.

von der WEU gewährleisteten Rechtsschutzstandards nach Maßgabe der konstitutiven Elemente der Rechtsschutzgarantie des Art. 6 Abs. 1 EMRK. Der subtilere richterliche Erkenntnisprozess des HR, des BVerfG und auch des EGMR in seiner neueren Rechtsprechung ist hier unverzichtbar.

Sollte der von einer internationalen Organisation eröffnete Rechtsweg diesen internationalen Standard an elementarer Verfahrensgerechtigkeit unterschreiten, kann es nicht angehen, eine Auffangzuständigkeit nationaler Fachgerichte zu konstruieren. Es ist vielmehr von einer Monopolkompetenz der obersten nationalen Gerichte in den Vertragsstaaten<sup>35</sup> auszugehen. Ihnen obliegt es in einem solchen Fall, Maßnahmen der jeweiligen Regierung einzufordern, die geeignet sind, in der betreffenden Organisation einen Rechtsschutz herzustellen, der internationalem Standard entspricht.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Zutreffend so der VGH München (Anm. 9).

<sup>36</sup> Als ultima ratio bliebe schließlich nur der Austritt des Vertragsstaats aus der internationalen Organisation.

