

## Nutzung innerstaatlicher Rechtsbehelfe gegen Entlassung aus Dienstverhältnis bei den UN

**Perez gg. Deutschland**, Zulässigkeitsentscheidung vom 6.1.2015, Kammer V, Bsw. Nr. 15.521/08

### Leitsatz

Kommt den innerstaatlichen Gerichten Jurisdiktion zu, um über den Einklang des Grundrechtsschutzniveaus innerhalb internationaler Organisationen mit dem Standard der EMRK abzusprechen, sind entsprechende Rechtsbehelfe auch dann einzulegen, um den innerstaatlichen Instanzenzug zu erschöpfen, wenn diese Jurisdiktion nur unter sehr engen Voraussetzungen ausgeübt wird.

### Rechtsquellen

Art. 1, 6 Abs. 1, 35 EMRK

### Vom GH zitierte Judikatur

- ▶ Akdivar u.a./TR v. 16.9.1996 (GK)
- ▶ Waite und Kennedy/D v. 18.2.1999 (GK)  
= NL 1999, 17 = EuGRZ 1999, 207 = ÖJZ 1999, 776
- ▶ Beer und Regan/D v. 18.2.1999 (GK)  
= NL 1999, 17 = EuGRZ 1999, 207 = ÖJZ 1999, 776
- ▶ Selmouni/F v. 28.7.1999 (GK)  
= NL 1999, 135
- ▶ Boivin/34 Europaratsstaaten v. 9.9.2008 (ZE)
- ▶ Gasparini/I und B v. 12.5.2009 (ZE)

### Schlagworte

Arbeitsrecht; Arbeitsverhältnisses, Beendigung des; Entlassung; Grundrechtsschutz, gleichwertiger; Immunität; Instanzenzug, Nichterschöpfung des; Vereinte

Nationen; Verfahren, Recht auf ein faires; Zivilrechtlicher Anspruch; Zugang zu einem Gericht, Recht auf

*Stefan Kieber*

### Sachverhalt

Bei der Bf. handelt es sich um eine frühere Mitarbeiterin der UN. Ab 1998 war sie im UN-Freiwilligenprogramm (*UN Volunteer Programme*, »UNV«) im Rahmen des *United Nations Development Programme* (»UNDP«) in Bonn als Führungskraft beschäftigt. Nachdem festgestellt worden war, dass sie die Leistungserwartungen nicht mehr erfüllte, wurde sie mit Wirkung zum 4.3.2003 entlassen, was mit der beabsichtigten Reduktion von Stellen begründet wurde.

Zwischenzeitlich hatte die Bf. am 17.7.2002 die interne verwaltungsrechtliche Überprüfung des ihr gegenüber erfolgten negativen Beurteilungsberichts für die Jahre 1999, 2000 und 2001 bei einem aus (gemeinsam vom Betriebsrat und dem Management gewählten) Mitarbeitern des UNDP zusammengesetzten Ausschuss (dem *Rebuttal Panel*) verlangt.

Am 20.1.2003 beantragte die Bf. eine verwaltungsrechtliche Überprüfung ihrer Entlassung beim UN-Generalsekretär, der ihrem gleichzeitig gestellten Antrag auf Aussetzung ihrer Entlassung bis zum Abschluss des Verfahrens über die Überprüfung ihrer Beurteilungen stattgab. Das *Rebuttal Panel* bestätigte am 10.6.2003 die Leistungsbewertungen der Bf. für die Jahre 1999 und 2001, befand aber, dass es nicht in der Lage sei, endgültige Schlüsse im Hinblick auf die Bewertung für 2000 zu ziehen, da das Management die entsprechenden Dokumentationen nicht vorlegen hätte können.

Am 29.8.2003 entschied der Generalsekretär entgegen einer Empfehlung des *UN Joint Appeals Board* (»JAB«), einem weiteren Antrag der Bf. zur Aussetzung ihrer Entlassung nicht stattzugeben. Die Beschäftigung der Bf. endete damit am 31.8.2003.

Die Bf. hatte bereits am 7.3.2003 eine Berufung gegen die Beendigung ihrer dauerhaften Anstellung und die Entscheidung, sie von 1.11. bis 4.12.2002 zu beurlauben, an den JAB gerichtet. Dieser stellte am 28.2.2005 fest, dass die Stelle der Bf. nicht gekürzt worden sei, sondern lediglich anders eingestuft. Weiters habe das Management die Bf. nicht entsprechend unterstützt, damit sie ab 1999 ihre Arbeitsleistung verbessern oder eine alternative Anstellung in der Organisation finden konnte. Die Beurlaubung der Bf. sei zudem nicht im Einklang mit den Dienstvorschriften (*Staff Rules*) gestanden. Der JAB empfahl, ihr eine Entschädigung zu gewähren. Der Generalsekretär sprach ihr am 3.8.2005 auch eine solche zu, allerdings in geringerer Höhe als vom JAB empfohlen.

Am 5.7.2005 erhob die Bf. Berufung an das UN-Verwaltungsgericht gegen die Entscheidung des Generalsekretärs und beantragte die Wiedereinstellung und volle Entschädigung für alle von ihr seit Beendigung ihrer Beschäftigung am 31.8.2003 erlittenen Verluste. Sie verlangte zudem am 25.5.2007 Zugang zu bestimmten Dokumenten, die das UNDP im Verfahren vor dem *Rebuttal Panel* vorgelegt und auf die sich dieser in seinem Bericht vom 10.6.2003 bezogen hatte.

Das UN-Verwaltungsgericht urteilte am 28.9.2007 nach einem schriftlichen Verfahren, dass es inakzeptabel sei, dass das Verfahren vor dem *Rebuttal Panel* elf Monate gedauert hätte. Zudem habe das UNDP es verabsäumt, sich um eine andere Stelle für die Bf. zu bemühen. Das Gericht sprach ihr eine zusätzliche Entschädigung zu, gewährte ihr aber keinen Zugang zu den Dokumenten.

## Rechtsausführungen

Die Bf. rügt, dass die Verfahren vor den internen UN-Beschwerdestellen und dem UN-Verwaltungsgericht offenkundigen Mängeln unterlegen seien und daher Art. 6 EMRK (*Recht auf ein faires Verfahren*) verletzt hät-

ten. Deutschland sei für diese mangelhaften Verfahren verantwortlich, da es nicht sichergestellt hätte, dass es in den UN ein internes Streitbeilegungsverfahren gab, das ihre Grundrechte auf eine Weise schützte, die den Konventionsstandards entsprach. Die Bf. rügt weiters, dass Deutschland es durch die Gewährung von Immunität an die UN verabsäumt hätte, ihr Zugang zu einem fairen und öffentlichen Verfahren durch ein unabhängiges und unparteiisches Tribunal bei der Entscheidung ihrer zivilrechtlichen Ansprüche vor den deutschen Gerichten zu gewähren.

### I. Zur behaupteten Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK in den UN-internen Überprüfungsverfahren

#### 1. Zur Verantwortlichkeit Deutschlands *ratione personae*

(52) Soweit die Bf. die Unfairness der Verfahren vor den internen UN-Beschwerdestellen und dem UN-Verwaltungsgericht rügt, muss der GH zunächst untersuchen, ob die Bf. unter die Hoheitsgewalt des belangten Staates fiel.

(63) [...] Der GH erwägt, dass der alleinige Umstand, dass die strittige Entscheidung des UN-Generalsekretärs, wie sie in den internen UN-Überprüfungsverfahren bestätigt wurde, auf deutschem Staatsgebiet am Sitz des UNV-Hauptquartiers in Bonn [...] wirksam wurde, die fraglichen Handlungen nicht unter die Jurisdiktion Deutschlands iSd. Art. 1 EMRK bringt.

(64) Der GH bemerkt weiters, dass die deutschen Behörden weder direkt noch indirekt in das arbeitsrechtliche Streitverfahren vor den internen Organen der UN und dem UN-Verwaltungsgericht eingriffen. [...] Wenn die Vertragsstaaten jedoch einen Teil ihrer Souveränität auf eine internationale Organisation übertragen, in der sie Mitglied sind, sind sie verpflichtet zu überwachen, dass die von der Konvention garantierten Rechte innerhalb dieser Organisation einen zur Konvention gleichwertigen Grundrechtsschutz erhalten. Damit stellt sich die Frage, ob die Verantwortlichkeit Deutschlands nach der Konvention entstand, weil der generell von der UN als einer internationalen Organisation für die Grundrechte gebotene Schutz in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten zwischen der UN und ihrem Personal dem von der Konvention gewährten nicht gleichwertig war und weil Deutschland es daher verabsäumte, einen solchen Schutz sicherzustellen.

(65) Der GH hält fest, dass die Bf. eine Zahl von Gründen für ihre Behauptung vorbrachte, dass die interne Rechtspflege der UN in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten, wie sie zur betreffenden Zeit in Kraft war, offensichtlich mangelhaft war. Sie behauptete verschiedene Defizite im Verfahren, die eine Frage unter Art. 6 Abs. 1 EMRK aufwerfen, sollten sie bewiesen werden können.

Sie bezog sich unter anderem auf den Umstand, dass es in keiner Phase des Verfahrens eine mündliche Verhandlung gab, obwohl es in ihrem Fall sowohl um Fragen der Glaubwürdigkeit als auch um strittige Tatsachen ging. Weiters rügte sie, dass sie nicht Zugang zu allen Dokumenten hatte, die vom UNDP dem Verwaltungsgericht vorgelegt worden waren und auf welche sich Letzteres stützte, was ihr Recht auf Waffengleichheit verletzt hätte. Sie beschwerte sich daneben insbesondere darüber, dass das Verwaltungsgericht nur eine beschränkte Jurisdiktionsgewalt besaß, wenn es um Fälle der unrechtmäßigen Beendigung von Verträgen ging, da der Generalsekretär wählen konnte, ob er eine begrenzte Entschädigung bezahlte, statt die unrechtmäßig entlassene Person wiedereinzustellen. Der GH beobachtet, dass einige der von der Bf. gerügten Mängel im Bericht des Reformausschusses zum UN-Rechtspflegesystem, einer Gruppe von unabhängigen externen Experten, die vom Generalsekretär selbst eingesetzt worden war, vom Juli 2006 bestätigt wurden.

(66) Angesichts des Vorgesagten hält der GH fest, dass die Bf. sich vor dem GH auf eine begründete Weise beschwert hat, dass es zur betreffenden Zeit einen strukturellen Mangel im Rechtsschutz der UN im Hinblick auf arbeitsrechtliche Streitigkeiten gegeben hat. Wie unten gezeigt werden soll, ist das Thema zentral für die Frage, ob für sie ein wirksamer Rechtsbehelf verfügbar war, um ihren Fall vor die nationalen Gerichte zu bringen. Der GH kann angesichts der folgenden Überlegungen zur Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs die Frage offen lassen, ob Deutschland *ratione personae* nach der Konvention verantwortlich war.

## 2. Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs

(67) Die Regierung hat eingewendet, dass die Bf. es verabsäumt hätte, die innerstaatlichen Rechtsbehelfe zu erschöpfen [...]. Wenn das Vorbringen der Bf. akzeptiert wurde, dass das frühere UN-interne Streitbeilegungsverfahren offensichtlich mangelhaft gewesen wäre, und dadurch die diesbezügliche Verantwortlichkeit Deutschlands zum Tragen käme, würde daraus folgen, dass die Immunität der UN von der Gerichtsbarkeit als beschränkt angesehen werden müsste. Unter diesen Umständen hätten die deutschen Gerichte jedoch die Gelegenheit erhalten müssen, die Rügen der Bf. zu untersuchen, bevor diese sie vor den GH brachte.

(78) Was Verfahren vor den deutschen Arbeitsgerichten anbelangt, beobachtet der GH, dass die UN gemäß Art. 105 Abs. 1 der UN-Charta und § 2 des Übereinkommens über die Privilegien und Immunitäten der UN vom 13.2.1946, das von Deutschland ratifiziert wurde, Immunität vor der Gerichtsbarkeit genossen. Dies wurde für das UNV in Art. 9 des Amtssitzabkommens zwischen der UN und Deutschland bestätigt.

(79) Weiters geht aus der Rechtsprechung des BVerfG [...] hervor, dass internationalen Organisationen Immunität vor der Gerichtsbarkeit der innerstaatlichen Arbeitsgerichte zukam. Zudem erwog das BVerfG in diesen Fällen nicht, dass es eine Frage der Erschöpfung innerstaatlicher Rechtsbehelfe aufwarf, dass die Verfassungsbeschwerden gegen die strittigen Maßnahmen der fraglichen internationalen Organisationen direkt gerichtet worden waren. Die Regierung legte dem GH keine einschlägigen Entscheidungen innerstaatlicher Gerichte vor, die es dem GH erlauben würden, zu einem anderen Schluss zu kommen.

(80) Angesichts des Vorgesagten befindet der GH, dass die Regierung es verabsäumt hat zu zeigen, dass die Anstrengung von Verfahren vor den deutschen Arbeitsgerichten einen wirksamen Rechtsbehelf darstellte, den die Bf. erschöpfen musste.

(81) Was Verfahren direkt vor dem BVerfG betrifft, hält der GH fest, dass die Regierung vorbringt, dass eine Verfassungsbeschwerde ein wirksamer Rechtsbehelf im Hinblick auf die Rügen der Bf. gewesen wäre. Wie die Bf. stützte sich die Regierung auf die Entscheidungen des BVerfG vom 28.11.2005 (2 BvR 1751/03), 22.6.2006 (2 BvR 2093/05) und 3.7.2006 (2 BvR 1458/03), um ihre Ansicht zu untermauern.

(82) Der GH erwägt, dass aus den genannten Entscheidungen des BVerfG hervorgeht, dass trotz der gesetzlichen Immunität internationaler Organisationen vor deutschen Gerichten dem BVerfG grundsätzlich Jurisdiktion zukam, den Einklang des Niveaus des Grundrechtsschutzes, der in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten innerhalb der internationalen Organisationen gewährt wurde, mit der Verfassung zu prüfen. Das wird von der Bf. nicht bestritten.

(83) Das BVerfG übt diese Gerichtsbarkeit jedoch nur unter restriktiven Bedingungen aus. Ein Beschwerdeführer muss zeigen, dass ein Akt der »öffentlichen Gewalt« vorlag [...], also ein Akt supranationaler Natur, der eine konkrete Auswirkung in der deutschen Rechtsordnung hatte. Von internationalen Organisationen gesetzte Maßnahmen rein interner Natur erfüllen dieses Erfordernis nicht, doch stellte das BVerfG fest, dass die Einstellung eines Beschwerdeführers durch die internationale Organisation dessen rechtlichen Status innerhalb der deutschen Rechtsordnung geändert hätte und deshalb als Akt der »öffentlichen Gewalt« einzustufen gewesen wäre. Die Entlassung eines Beschwerdeführers aus der Beschäftigung in einer internationalen Organisation, wie im vorliegenden Fall, ändert den rechtlichen Status des Betroffenen in der deutschen Rechtsordnung wohl auf umgekehrte und insofern vergleichbare Weise.

(84) Der GH berücksichtigt weiters die Rechtsprechung des BVerfG, wonach ein Akt der »öffentlichen Gewalt«, der über eine Verfassungsbeschwerde gerügt

werden kann, zudem in dem Versäumnis der deutschen Behörden liegen kann, ihrer Pflicht zum Schutz von Grundrechten innerhalb einer internationalen Organisation nachzukommen.

(85) Damit die Verfassungsbeschwerde der Bf. zulässig gewesen wäre, wäre es zusätzlich nötig gewesen, dass sie auf begründete Weise behauptete, dass das Niveau des Grundrechtsschutzes der UN generell und offenkundig unterhalb des von der Konvention geforderten Niveaus lag. Diese Bedingung kam unabhängig davon zur Anwendung, ob der Akt der »öffentlichen Gewalt« in der Entlassung der Bf. durch die UN oder im Versäumnis der deutschen staatlichen Behörden lag sicherzustellen, dass ihre Grundrechte innerhalb der UN geschützt wurden. Der GH verweist in diesem Zusammenhang auf seine obigen Feststellungen, dass die Bf. wirklich behauptete, dass es einen strukturellen Mangel im Grundrechtsschutz im arbeitsrechtlichen Streitbeilegungsverfahren der UN gegeben hatte.

(86) Der GH gibt sich daher damit zufrieden, dass eine Beschwerde an das BVerfG zugänglich und geeignet war, Abhilfe im Hinblick auf die Rügen der Bf. zu schaffen.

(87) Was die Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde betrifft, berücksichtigt der GH das Vorbringen der Bf., dass es kein Beispiel einer erfolgreich vor dem BVerfG eingebrachten Beschwerde im Hinblick auf die Mängel im Grundrechtsschutz innerhalb internationaler Organisationen gebe. Der GH beobachtet, dass in den drei Entscheidungen des BVerfG, auf die sich beide Parteien stützen, dieses die jeweiligen Beschwerden in der Tat für nicht begründet erachtet hatte. Die Umstände dieser Beschwerden unterschieden sich jedoch von denen des vorliegenden Falls. Einige Bf. hatten nicht gezeigt, dass sie sich über einen Akt der »öffentlichen Gewalt« beschwerten [...]. Andere Bf. verabsäumten es zu zeigen, dass das von den fraglichen (verschiedenen) internationalen Organisationen gewährte Grundrechtsschutzniveau im Wesentlichen generell und offenkundig unter dem von der Verfassung geforderten Maß lag [...].

(88) Der GH übersieht nicht, dass Beschwerdeführer strenge Bedingungen erfüllen müssen, um Erfolgsaussichten für eine Verfassungsbeschwerde betreffend arbeitsrechtliche Streitigkeiten in internationalen Organisationen zu haben. Die Entscheidungen, auf die sich die Parteien stützen, zeigen jedoch, dass das BVerfG tatsächlich teilweise den Inhalt der fraglichen Verfassungsbeschwerden prüfte. Er berücksichtigt ferner, dass eine Beschwerde an das BVerfG für den belangten Staat das einzige Mittel war, von den durch die Bf. behaupteten Grundrechtsverletzungen vor deren Beschwerde an den GH Kenntnis zu erlangen und diesbezüglich Abhilfe zu schaffen. Unter diesen Umständen erwägt der GH, dass die Regierung bewiesen hat, dass eine Beschwerde an das BVerfG im Allgemeinen eine wirksame Beschwerde war, die die Bf. zu erschöpfen hatte.

(90) Daraus folgt, dass [...] dieser Teil der Beschwerde wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs [...] [als **unzulässig**] zurückzuweisen ist (einstimmig).

## II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK durch das Versäumnis, Zugang zu den deutschen Gerichten zu gewähren

### 1. Zur Verantwortlichkeit Deutschlands *ratione personae*

(91) Nach Ansicht der Regierung war die Bf. daran gehindert, Zugang zu den deutschen Gerichten zu beanspruchen, weil sie einen Arbeitsvertrag mit der UN schloss. Ihr sei bewusst gewesen, dass Letztere Immunität vor der Gerichtsbarkeit genoss. Sie könne nicht einerseits die Vorteile eines Arbeitsvertrages mit der UN in Anspruch nehmen, wie etwa steuerfreies Gehalt, und andererseits Zugang zu den deutschen Gerichten fordern, um die Rechte aus diesem Vertrag geltend zu machen, während sie keine Beziehung zu ihrem Aufenthaltsstaat, wie etwa eine Steuerpflicht, hatte.

(93) Der GH beschränkt sich darauf zu wiederholen, dass es mit dem Ziel und Zweck der Konvention unvereinbar wäre, wenn die Vertragsstaaten durch die Zuerkennung von Immunitäten an internationale Organisationen von ihrer Verantwortlichkeit nach der Konvention bezüglich des dadurch gedeckten Handlungsfeldes entbunden wären. Das gilt angesichts des prominenten Platzes, den das Recht auf ein faires Verfahren in einer demokratischen Gesellschaft einnimmt, insbesondere für das Recht auf Zugang zu den Gerichten. Daraus folgt, dass die Bf. nicht daran gehindert ist, Deutschland für sein angebliches Versäumnis verantwortlich zu machen, ihr Zugang zu den nationalen Gerichten zu gewähren, um ihren arbeitsrechtlichen Streit mit der UN entschieden zu bekommen. Deshalb ist ihre Beschwerde diesbezüglich *ratione personae* mit der Konvention vereinbar.

### 2. Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs

(94) Die Regierung wandte ein, dass die Bf. es verabsäumt hätte, die innerstaatlichen Rechtsbehelfe zu erschöpfen [...].

(95) Der GH [...] verweist auf seine obigen Feststellungen, dass eine Beschwerde an das BVerfG ein wirksamer Rechtsbehelf war, den die Bf. im Hinblick auf ihre Rügen wegen des mangelhaften Verfahrens vor den UN-internen Beschwerdeorganen und dem Verwaltungsgericht erschöpfen musste. Dasselbe gilt bezüglich der Rüge der Bf. über den mangelnden Zugang zu einem Gericht, da sie sich vor dem BVerfG gleichermaßen über den angeblich fehlenden Zugang zu irgendeinem deutschen

Gericht als Folge der Immunität der UN vor der Gerichtsbarkeit beschweren hätte können [...]. Sie verabsäumte es daher, dem belangten Staat Gelegenheit zur Abhilfe in Bezug auf ihre Rüge zu geben, dass sie kein Rechtsmittel besitze, um ihre arbeitsrechtliche Streitigkeit mit der UN durch die deutschen Gerichte entschieden zu bekommen.

(96) Angesichts des Vorgesagten ist dieser Teil der Beschwerde gleichfalls wegen Nichterschöpfung des

innerstaatlichen Instanzenzugs [...] [als **unzulässig**] zurückzuweisen (einstimmig).

### III. Die übrigen Rügen der Bf.

(97-98) Soweit die Bf. sich auch unter Art. 3 EMRK beschwert [...], ist dieser Teil der Beschwerde ebenfalls wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs [als **unzulässig**] zurückzuweisen.

