

Fehlender Zugang zu einem Gericht wegen Immunität einer internationalen Organisation

Klausecker gg. Deutschland, Entscheidung vom 6.1.2015, Kammer V, Bsw. Nr. 415/07

Leitsatz

Eine Konventionsverletzung durch ein Organ einer internationalen Organisation kann einem Mitgliedsstaat nur zugerechnet werden, wenn der von dieser Organisation generell gewährte Grundrechtsschutz nicht gleichwertig mit dem durch die EMRK sichergestellten ist.

Es gibt keinen Grund für die Annahme, innerhalb der Europäischen Patentorganisation würde generell kein gleichwertiger Schutz bestehen.

Rechtsquellen

Art. 1, 6, 14 EMRK

Vom GH zitierte Judikatur

- ▶ Bosphorus Airways/IRL v. 30.6.2005 (ZE der GK)
= NL 2005, 172 = EuGRZ 2007, 662
- ▶ Vilho Eskelinen/FIN v. 19.4.2007 (GK)
= NL 2007, 94 = ÖJZ 2008, 35
- ▶ Boivin/34 Europaratsstaaten v. 9.9.2008 (ZE)
- ▶ Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U. A./NL v. 20.1.2009 (ZE)
= NL 2009, 6 = EuGRZ 2011, 11 = ÖJZ 2009, 829
- ▶ Gasparini/I und B v. 12.5.2009 (ZE)
- ▶ Galić/NL und Blagojević/NL v. 9.6.2009 (ZE)
= NL 2009, 191
- ▶ Rambus Inc./D v. 16.9.2009 (ZE)
= EuGRZ 2010, 174
- ▶ Sabeh el Leil/F v. 29.6.2011
= NL 2011, 172

Schlagworte

Arbeitsrecht; Behinderung, körperliche; Hoheitsgewalt; Jurisdiktion; Organisation, internationale

Philip Czech

Sachverhalt

Nachdem der Bf. 1991 im Alter von 18 Jahren bei einem Unfall seine linke Hand und sein linkes Auge verloren hatte, wurde er als zu 100 % körperbehindert anerkannt. Von 1999 bis 2005 arbeitete er als Forschungsassistent für Maschinenbau an einer Universität.

2005 bewarb er sich als Patentprüfer beim Europäischen Patentamt (EPA) in München, einer Einrichtung der Europäischen Patentorganisation (EPO). Nach der Absolvierung einiger Tests wurde ihm mitgeteilt, dass er für eine dauerhafte Anstellung in Betracht gezogen werde, die endgültige Entscheidung aber vom Ergebnis einer medizinischen Untersuchung abhängig sei. Die Ärztin stellte in ihrem Bericht fest, dass der Bf. zur Erfüllung der Aufgaben eines Patentprüfers derzeit in der Lage wäre. Da aber nicht auszuschließen sei, dass seine rechte Hand dauerhaft überlastet wäre, könne seine gesundheitliche Eignung nicht vorbehaltlos bestätigt werden. Die Anstellungsbehörde des EPA teilte dem

Bf. daraufhin mit, ihm keine Anstellung anbieten zu können, da er nicht die nach Art. 8 des Beamtenstatuts erforderliche gesundheitliche Eignung mitbringe. Der Antrag des Bf. auf Überprüfung dieser Entscheidung durch den Präsidenten des EPA wurde abgelehnt, seine interne Beschwerde als unzulässig zurückgewiesen, da eine solche nur Mitarbeitern offenstehe. Ihm wurde mitgeteilt, dass er die Entscheidung des Präsidenten beim Verwaltungstribunal der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) anfechten könne.

Der Bf. wandte sich im Dezember 2005 mit dem Argument direkt an das BVerfG, die EPO genieße Immunität vor der deutschen Gerichtsbarkeit, was gegen sein Recht auf Zugang zu einem Gericht verstoße. Das BVerfG nahm die Beschwerde am 22.6.2006 nicht zur Entscheidung an. Die angefochtene Entscheidung des Präsidenten des EPA betreffe nur den innerorganisatorischen Bereich und entfalte keine Rechtswirkungen in der innerstaatlichen Rechtsordnung. Solche internen Maßnahmen fielen nicht in die Jurisdiktion des BVerfG.

Am 1.2.2006 rief der Bf. das Verwaltungstribunal der ILO an und behauptete eine unrechtmäßige Diskriminierung aufgrund seiner Behinderung. Das Verwaltungstribunal wies die Beschwerde am 11.7.2007 mit der Begründung als unzulässig zurück, es sei nicht zuständig für Beschwerden externer Kandidaten, die noch keinen Arbeitsvertrag abgeschlossen haben.

Das EPA trat im August 2007 an den Bf. heran und bot ihm an, die Angelegenheit einem Schiedsgericht zu unterbreiten. Der Bf. lehnte den übermittelten Vorschlag für einen Schiedsvertrag ab, weil das vorgesehene Verfahren grundlegende Verfahrensgarantien des Art. 6 EMRK missachte. Auf ein weiteres Schreiben, mit dem die EPO ein Schiedsverfahren unter Anwendung jener Regeln vorschlug, die das Verwaltungstribunal der ILO im Fall einer Zulässigkeit der Beschwerde des Bf. angewendet hätte, reagierte der Bf. nicht.

Rechtsausführungen

Der Bf. behauptet insbesondere eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK (hier: *Recht auf Zugang zu einem Gericht*) durch die Ablehnung der Behandlung seiner Beschwerde durch das BVerfG und durch das seiner Ansicht nach mangelhafte Verfahren vor dem EPA und vor dem Verwaltungstribunal der ILO.

I. Zur behaupteten Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK im Verfahren vor den deutschen Gerichten

(45) Soweit der Bf. den fehlenden Zugang zum BVerfG rügt [...], fällt er nach Ansicht des GH iSv. Art. 1 EMRK in die »Hoheitsgewalt« Deutschlands. Seine Beschwerde ist daher insofern *ratione personae* vereinbar mit der EMRK.

1. Zur Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 EMRK

(48) [...] Wie der GH wiederholt betont hat, garantiert weder die Konvention noch eines ihrer Zusatzprotokolle ein Recht auf Aufnahme in den öffentlichen Dienst. [...]

(49) Im vorliegenden Fall kann jedoch gesagt werden, dass sich der Bf. auf sein materielles Recht auf Nichtdiskriminierung wegen seiner Behinderung und nicht auf ein Recht auf Einstellung als solches gestützt hat. [...]

(50) Es stellt sich die Frage, ob die vom GH im Fall *Vilho Eskelinen* entwickelte Rechtsprechung im vorliegenden Fall anwendbar ist. Wenn die vorliegende Beschwerde als dem Fall *Vilho Eskelinen* ähnlich anzusehen ist, der einen Streit über die Arbeitsbedingungen eines Beamten betraf, muss ebenfalls die Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 EMRK und insbesondere das Bestehen eines zivilrechtlichen Anspruchs nachgewiesen werden.

(51) Nach Ansicht des GH unterschied sich der vorliegende Fall [...] von der in *Vilho Eskelinen* zu entscheidenden Sache. Anders als die Bf. im letztgenannten Fall war der Bf. im vorliegenden Fall weder Beamter des belangten Staates noch des EPA. [...] Der Ausschluss des Bf. vom Zugang zu einem Gericht stand nicht in Zusammenhang mit seiner Position, sondern mit dem Status des EPA als Organisation, die Immunität vor der Gerichtsbarkeit genießt. [...]

(52) Jedenfalls ist der GH der Ansicht, dass er im vorliegenden Fall nicht entscheiden muss, ob Art. 6 Abs. 1 EMRK anwendbar ist, sondern kann aus folgenden Gründen in der Annahme fortfahren, dass dies der Fall ist.

2. Zur Vereinbarkeit mit Art. 6 Abs. 1 EMRK

(63) Wo Staaten internationale Organisationen errichten, um ihre Zusammenarbeit in bestimmten Handlungsfeldern zu stärken, und sie diesen Organisationen bestimmte Kompetenzen übertragen und ihnen Immunitäten gewähren, kann dies nach Ansicht des GH Auswirkungen auf den Grundrechtsschutz haben. Es wäre unvereinbar mit dem Ziel und Zweck der EMRK, wenn die Vertragsstaaten dadurch in Hinblick auf das von dieser Übertragung erfasste Tätigkeitsgebiet von ihrer Verantwortlichkeit unter der Konvention befreit wären. [...]

(64) Bei der Entscheidung, ob es nach der EMRK zulässig ist, einer internationalen Organisation Immunität vor der nationalen Gerichtsbarkeit zu gewähren, ist ein wesentlicher Faktor, ob den betroffenen Bf. eine vernünftige Alternative zur Verfügung stand, um ihre Konventionsrechte wirksam zu schützen.

(66) Der Zugang des Bf. zu den deutschen Gerichten war auf den Zugang zum BVerfG beschränkt, wo er nur die Vorfrage der Immunität der EPO anfechten konnte.

(67) [...] Der GH ist davon überzeugt [...], dass die Gewährung von Immunität vor der deutschen Gerichtsbarkeit für die EPO dazu diente, das Funktionieren die-

ser internationalen Organisation zu gewährleisten. [...] Die Immunität [...] hatte daher ein legitimes Ziel.

(68) Was die Verhältnismäßigkeit der Einschränkung [...] betrifft, stellt der GH fest, dass dem Bf. nicht nur eine Prüfung in der Sache seiner Beschwerde, im Aufnahmeverfahren vor dem EPA diskriminiert worden zu sein, vom BVerfG verwehrt wurde. Als Kandidat für eine Stelle war er – im Gegensatz zu (ehemaligen) Bediensteten – nicht berechtigt, eine interne Beschwerde im EPA zu erheben [...]. Auch das Verwaltungstribunal der ILO wies seine Beschwerde gegen die umstrittene Entscheidung des EPA als unzulässig zurück, weil es nicht für externe Kandidaten zuständig war. Die Beschwerde des Bf. über die umstrittene Entscheidung des EPA wurde daher von keinem Gericht oder anderen Spruchkörper in der Sache geprüft.

(69) Angesichts der Bedeutung des Rechts auf ein faires Verfahren in einer demokratischen Gesellschaft, wovon das Recht auf Zugang zu einem Gericht einen wesentlichen Aspekt bildet, erachtet es der GH daher als entscheidend, ob dem Bf. eine vernünftige Alternative zur Verfügung stand, um seine Konventionsrechte wirksam zu schützen.

(70) [...] Das EPA erklärte sich bereit, seine umstrittene Entscheidung [...] einem Schiedsgericht vorzulegen. [...]

(71) Dieses Angebot eines Schiedsvertrags gewährte dem Bf. nach Ansicht des GH eine vernünftige Gelegenheit, seine Beschwerde gegen die Entscheidung des EPA in der Sache prüfen zu lassen. [...] Der GH ist insbesondere nicht der Meinung, das Schiedsverfahren wäre deshalb eine unsachliche Alternative zu einem Verfahren vor den innerstaatlichen Gerichten gewesen, weil vorgeschlagen wurde, die Streitigkeit nach jenen Regeln prüfen zu lassen, die vor dem Verwaltungstribunal der ILO anwendbar gewesen wären.

(72) Wie der GH in diesem Zusammenhang feststellt, hat er bereits früher ausgesprochen, dass [...] die Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht so angewendet werden kann, dass eine internationale Organisation gezwungen wird, sich der nationalen Gerichtsbarkeit in Bezug auf die im nationalen Arbeitsrecht vorgeschriebenen Beschäftigungsbedingungen zu unterwerfen. [...]

(73) Es war daher angemessen, dem Bf. eine Beilegung seines Arbeitsstreits mit dem EPA nach jenen Regeln vorzuschlagen, die anwendbar gewesen wären, wenn er Bediensteter dieser Organisation geworden wäre (ihm aber keine im Vergleich zu diesen Bediensteten günstigere Behandlung anzubieten). In diesem Zusammenhang stellt der GH weiters fest, dass sich der Bf. selbst unter anderem auf eine Gleichbehandlungsbestimmung im Beamtenstatut stützte und dass unbestritten war, dass das Verwaltungstribunal der ILO in seiner Rechtsprechung erklärt hatte, die Grundrechte zu schützen, einschließlich eines Rechts, nicht wegen einer Behinderung diskriminiert zu werden.

(75) Schließlich stellt der GH fest, dass es im Völkerrecht einen Trend in Richtung einer Lockerung der Regel der Staatenimmunität gibt, was arbeitsrechtliche Streitigkeiten insbesondere mit dem Personal der diplomatischen Missionen im Ausland betrifft. Dem GH ist jedoch kein solcher Trend in Hinblick auf die Immunität von internationalen Organisationen, im Gegensatz zu jener von Staaten, bekannt. Außerdem sind Fragen der Einstellung einer Person in jedem Fall nicht von diesem Trend hinsichtlich der Staatenimmunität erfasst.

(76) Angesichts dieser Feststellungen ist der GH der Ansicht, dass dem Bf. mit dem angebotenen Schiedsverfahren eine vernünftige Alternative zur Verfügung stand, um seine Konventionsrechte zu schützen. Die Einschränkung des Zugangs des Bf. zu den deutschen Gerichten war damit verhältnismäßig zu den legitimen Zielen, denen die Gewährung von Immunität vor der Gerichtsbarkeit für die EPO diene, und der Wesenskern des Rechts des Bf. auf Zugang zu einem Gericht nach Art. 6 Abs. 1 EMRK wurde nicht beeinträchtigt.

(77) Dementsprechend ist dieser Teil der Beschwerde offensichtlich unbegründet und damit als **unzulässig** zurückzuweisen (mehrheitlich).

II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK im Verfahren des EPA und des Verwaltungstribunals der ILO

(78) Soweit sich der Bf. über den mangelnden Zugang zu Verfahren vor den Spruchkörpern des EPA und vor dem Verwaltungstribunal der ILO sowie über deren Unfairness beschwert, muss der GH zunächst prüfen, ob er in Hinblick darauf in die Hoheitsgewalt des belangten Staates fiel.

1. Hoheitsgewalt aufgrund des Sitzes des EPA in Deutschland

(80) [...] Die bloße Tatsache, dass eine internationale Organisation ihren Sitz und ihre Räumlichkeiten auf dem Territorium des belangten Staates hat, ist kein ausreichender Grund, die umstrittenen Angelegenheiten dem betroffenen Staat zuzurechnen.

(81) Die bloße Tatsache, dass die umstrittene Entscheidung des EPA auf deutschem Gebiet getroffen wurde, reicht folglich nicht aus, um diesen Akt in die deutsche Hoheitsgewalt iSv. Art. 1 EMRK zu bringen.

2. Hoheitsgewalt aufgrund anderer Handlungen oder Unterlassungen

a. Allgemeine Grundsätze

(92) Der GH erinnert daran, dass er über eine Reihe von Beschwerden entschieden hat, in denen die umstrittene Entscheidung von einem internen Spruchkörper

einer internationalen Organisation stammte, der nicht unter die Gerichtsbarkeit des belangten Staates fiel [...]. Entscheidend für die Verantwortlichkeit der belangten Staaten nach der Konvention war in diesen Fällen, ob die betroffenen Staaten direkt oder indirekt in dem Streit interveniert hatten und ob eine Handlung oder Unterlassung dieser Staaten ihre Verantwortlichkeit nach der Konvention begründen konnte. Wenn dies nicht der Fall war, ging der GH davon aus, dass die Bf. nicht in die Hoheitsgewalt iSv. Art. 1 EMRK des belangten Staates fielen und erklärte daher die Beschwerden für *ratione personae* unvereinbar mit der Konvention.

(93) In diesem Zusammenhang stellte der GH klar, dass belangte Staaten insbesondere dann direkt oder indirekt an dem jeweiligen Streit beteiligt waren, wenn staatliche Behörden rechtliche Vorschriften einer internationalen Organisation gegen den Bf. anwendeten oder vollstreckten.

(94) Der GH erinnert weiters daran, dass er in seinen jüngsten Entscheidungen zur Hoheitsgewalt der Konventionsstaaten in Bezug auf Handlungen internationaler Organisationen und Tribunale in dienstrechtlichen Auseinandersetzungen dieser Organisationen mit ihren Bediensteten die Beschwerden auch im Licht der Grundsätze prüfte, die er in Fällen entwickelt hat, in denen er die Frage beantworten musste, ob Konventionsstaaten nach der EMRK für Handlungen und Unterlassungen verantwortlich sein können, die aus ihrer Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation folgen. Diese Grundsätze wurden insbesondere im Fall *Bosphorus/IRL* entwickelt und wiederholt.

(95) In *Bosphorus* stellte der GH fest, dass es die Konvention einem Vertragsstaat nicht verbiete, Hoheitsrechte auf eine internationale Organisation zu übertragen [...], er aber für alle Handlungen und Unterlassungen seiner eigenen Organe verantwortlich bleibe. Wenn eine solche staatliche Handlung in Übereinstimmung mit internationalen rechtlichen Verpflichtungen erfolgt, die aus der Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation erwachsen und wo diese Organisation die Grundrechte in einer Art und Weise schützt, die als zumindest gleichwertig mit dem Schutz der EMRK angesehen werden kann, gilt die Vermutung, dass der Staat nicht von den Anforderungen der Konvention abgewichen ist. Diese Vermutung kann widerlegt werden, wenn der Schutz der Konventionsrechte unter den Umständen eines Einzelfalls als offensichtlich unzureichend anzusehen ist. [...]

(97) Wenn Konventionsstaaten Teile ihrer Hoheitsrechte auf eine internationale Organisation übertragen, sind sie verpflichtet zu überwachen, dass die von der EMRK garantierten Rechte innerhalb dieser Organisation einen Schutz erhalten, der gleichwertig mit jenem ist, der durch das Konventionssystem sichergestellt wird. [...] Eine behauptete Verletzung der Konvention durch eine Maßnahme eines Organs einer internationa-

len Organisation wäre einem Vertragsstaat, der Mitglied dieser Organisation ist, nicht zurechenbar, wenn nicht festgestellt oder nicht einmal behauptet wurde, dass der von dieser Organisation generell gewährte Grundrechtsschutz nicht gleichwertig mit dem durch die EMRK sichergestellten ist und wo der betroffene Staat weder direkt noch indirekt an dem umstrittenen Akt beteiligt war.

b. Anwendung im vorliegenden Fall

(98) Die deutschen Behörden beteiligten sich weder direkt noch indirekt an den Verfahren des EPA und des Verwaltungstribunals der ILO. Insbesondere setzten sie keine Maßnahmen, um von diesen Spruchkörpern getroffene Entscheidungen umzusetzen oder zu vollstrecken.

(99) Angesichts der Mitgliedschaft Deutschlands in der EPO und der im Fall *Gasparini/I und B* entwickelten Grundsätze muss der GH allerdings auch die Behauptung des Bf. beachten, dass der interne Mechanismus des EPA zur Beilegung arbeitsrechtlicher Streitigkeiten keinen [...] gleichwertigen Grundrechtsschutz gewährleistet.

(100) Der Bf. brachte insbesondere vor, es gebe innerhalb der EPO keinen internen Grundrechtskatalog. [...] Die Tatsache, dass eine internationale Organisation keinen verbindlichen schriftlichen Grundrechtskatalog besitzt, erlaubt für sich alleine nicht den Schluss, dass es an einem dem Konventionssystem gleichwertigen Grundrechtsschutz fehlt, solange die Organisation diese Rechte in der Praxis wirksam schützt. [...]

(101) Der GH sieht [...] keinen Grund für die Annahme, die in der EMRK garantierten Rechte würden innerhalb der EPO generell keinen gleichwertigen Schutz [...] genießen. Die Verantwortlichkeit Deutschlands nach der Konvention kann sich daher nur dann ergeben, wenn der durch die EPO gebotene Schutz der Grundrechte im vorliegenden Fall offensichtlich unzureichend war. Der GH muss daher prüfen, ob die Tatsache, dass ein Bewerber um eine Stelle keinen Zugang zu einem Verfahren zur Überprüfung der Entscheidung des EPA, ihn nicht aufzunehmen, innerhalb des EPA selbst oder vor dem Verwaltungstribunal der ILO hat, einen offenkundigen Mangel im Grundrechtsschutz innerhalb der EPO offenlegt.

(102) [...] Die Beschwerde des Bf. über seine diskriminierende Behandlung im Bewerbungsverfahren vor dem EPA wurde in keinem Verfahren [...] in der Sache geprüft.

(103) [...] Nach der Judikatur des EGMR erlaubt allerdings die EMRK selbst Einschränkungen des Zugangs zu einem Gericht in Hinblick auf Maßnahmen, die die Aufnahme eines Beschwerdeführers in den öffentlichen Dienst betreffen. Wie oben gezeigt, wirft dies schon eine Frage bezüglich der Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK auf.

(105) Der GH verweist auf seine obigen Feststellungen, wonach die Einschränkungen des Zugangs des Bf. zu den deutschen Gerichten verhältnismäßig zu den verfolgten legitimen Zielen waren und der Wesenskern des Rechts des Bf. auf Zugang zu einem Gericht nach Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht verletzt wurde. [...]

(106) Die Tatsache, dass dem Bf. zwar der Zugang zu dem von der EPO, einer internationalen Organisation mit Rechtspersönlichkeit, die nicht Mitglied der EMRK

ist, vorgesehenen Überprüfungsverfahren verweigert, ihm aber ein Schiedsverfahren zur Prüfung der Entscheidung des Präsidenten des EPA, ihn nicht anzustellen, angeboten wurde, weist nicht auf einen offensichtlich unzureichenden Grundrechtsschutz innerhalb der EPO hin.

(107) Dementsprechend ist dieser Teil der Beschwerde offensichtlich unbegründet und daher als **unzulässig** zurückzuweisen (mehrheitlich).

