

Schriften zum Völkerrecht

Band 71

**Die Immunität
internationaler Organisationen
in Dienstrechtsstreitfällen**

Rechtsgutachten für Eurocontrol

von

Prof. Dr. Dr. h. c. Ignaz Seidl-Hohenveldern

o. Professor an der Universität Wien

Membre de l'Institut de Droit International



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

IGNAZ SEIDL-HOHENVELDERN

**Die Immunität internationaler Organisationen
in Dienstrechtsstreitfällen**

Schriften zum Völkerrecht

Band 71

Die Immunität internationaler Organisationen in Dienstrechtsstreitfällen

Rechtsgutachten für Eurocontrol

von

Prof. Dr. Dr. h. c. Ignaz Seidl-Hohenveldern

o. Professor an der Universität Wien
Membre de l'Institut de Droit International



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1981 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 05005 3

Vorwort

In einigen Fällen haben Bedienstete der Eurocontrol versucht, dienstrechtliche Entscheidungen ihres Dienstherrn von deutschen Gerichten überprüfen zu lassen statt sie, wie im Personalstatut dieser internationalen Organisation vorgeschrieben, dem Verwaltungsgericht der Internationalen Arbeitsorganisation zu unterbreiten. In einem für Eurocontrol erstatteten Rechtsgutachten vom 8. Juni 1979 hatte ich die Gründe dargelegt, aus denen ich eine Befassung nationaler Gerichte mit solchen Dienstrechtsstreitfällen als eine unzulässige Gefährdung des unabhängigen Wirkens internationaler Organisationen ablehne. Gegen dieses Gutachten richtete sich ein von Prof. Dr. Dr. *Albert Bleckmann* für die Union Syndicale, Section Eurocontrol erstattetes Rechtsgutachten. Dieses Rechtsgutachten ist unter dem Titel: „Internationale Beamtenstreitigkeiten vor nationalen Gerichten. Materialien zum Recht der internationalen Organisationen und zur Immunität“ nunmehr als Buch erschienen.

Ich hätte es vorgezogen, die allgemeine wissenschaftliche Diskussion über die wichtigen in den erwähnten Rechtsgutachten berührten Fragen erst nach völliger Abklärung der beiderseitigen Standpunkte und Bereinigung allfälliger Mißverständnisse sowie im Lichte der gegenwärtig noch ausstehenden Beurteilung dieser Fragen durch das Bundesverfassungsgericht und das Bundesarbeitsgericht zu eröffnen. Aus Gründen der Waffengleichheit sehe ich mich aber nunmehr gezwungen, auch mein Rechtsgutachten vom 8. Juni 1979 (unten S. 11 - 29) sowie meine Stellungnahme vom 8. Dezember 1980 (unten S. 30 - 102) zu dem Rechtsgutachten von *Bleckmann* ebenso wie zu der von ihm zur Unterstützung seiner Ansichten zitierten Dissertation von *Siegfried Thomas* (Würzburg 1970) (unten S. 103 - 108) in der Form zu veröffentlichen, wie sie den angerufenen deutschen Gerichten vorliegen. Nur sinnstörende Schreibfehler wurden berichtigt. Solche Korrekturen sind durch * gekennzeichnet.

Zur Erleichterung der Arbeit der angerufenen Gerichte — und nunmehr auch der Leser dieses Buches — habe ich nicht nur die Gliederung und Kapitelüberschriften des Rechtsgutachtens von *Bleckmann* übernommen, sondern auch am Eingang jedes Kapitels dessen Thesen kurz zusammengefaßt und ihnen meine eigenen grundsätzlichen Argumente für deren Ablehnung gegenübergestellt. Daran schließt sich jeweils

eine Auseinandersetzung mit den in dem betreffenden Kapitel aufgeworfenen Detailfragen an. In Klammern stehende Zahlen ohne weitere Angaben beziehen sich auf die betreffende Seitenzahl der Buchfassung des Rechtsgutachtens von *Bleckmann*.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Senator E. h. Ministerialrat a. D. Prof. Dr. *J. Broermann* dafür, daß er im Interesse der eingangs berufenen Waffengleichheit auch mir Gelegenheit gab, meine Stellungnahme zu den aufgeworfenen Fragen in seiner Schriftenreihe zum Völkerrecht zu veröffentlichen.

Prof. Dr. Dr. h. c. Ignaz Seidl-Hohenveldern

Inhalt

<i>Gutachten vom 8. Juni 1979</i>	11
<i>Stellungnahme vom 8. Dezember 1980</i>	30
A. Zur internationalen Zuständigkeit der bundesdeutschen Gerichte	30
B. Die Regelung der Immunität im Eurocontrol-Vertrag	35
C. Die außervertragliche Immunität der Eurocontrol	41
D. Die Konkretisierung der außervertraglichen Immunität von Eurocontrol	56
E. Immunität von Eurocontrol aufgrund der Zuweisung der Streitigkeiten an das Verwaltungsgericht der ILO	67
F. Zuständigkeit <i>ratione materiae</i>	86
G. Zur Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungsgerichts der ILO	89
H. Schlußfolgerungen	97
<i>Gutachtliche Stellungnahme vom 30. Dezember 1980 zur Dissertation von Siegfried Thomas (Würzburg 1970): „Die Rechtsstellung des Personals bei internationalen Organisationen“</i>	103

Abkürzungen

ABl.	= Amtsblatt
AFDI	= Annuaire Français de Droit International
Aff.	= Affaire
Ann. Dig.	= Annual Digest and Reports of Public International Law Cases
AG	= Amtsgericht
Ann. IDI	= Annuaire de l'Institut de Droit International
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
BAG	= Bundesarbeitsgericht
Bd.	= Band
BerDGVR	= Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BT	= Bundestag
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BYIL	= British Yearbook of International Law
c.	= contre
Cass.	= Kassationsgerichtshof Italiens o. Frankreichs
Cass. Soc.	= Sozialkammer des frz. Kassationsgerichtshofs
Chilen.	= chilenisch
CIJ	= Cour Internationale de Justice
Circ.	= Circuit
Clunet	= Journal du Droit International
CPJI	= Cour Permanente de Justice Internationale
CSSR	= Tschechoslowakische Sozialistische Republik
Diss.	= Dissertation
Erw.	= Erwägung
ESRO	= European Space Research Organization
EuGH	= Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuR	= Europarecht
EWO	= Europäische Weltraum Organisation
F 2 d	= Federal Reporter Second Series
FS	= Festschrift
GATT	= General Agreement on Tariffs and Trade
GG	= Grundgesetz
ICEM	= International Committee for European Migration
ICJ	= International Court of Justice
ICLQ	= International and Comparative Law Quarterly
IGH	= Internationaler Gerichtshof
ILA	= International Law Association
ILM	= International Legal Materials
ILO	= International Labour Organisation
ILR	= International Law Reports
It.	= Italienisch

JEIA	= Joint Export Import Agency
JO (CE)	= Journal Officiel des Communautés Européennes
KSE	= Kölner Schriften zum Europarecht
LAG	= Landesarbeitsgericht
MDR	= Monatsschrift für deutsches Recht
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
OAS	= Organization of American States
OGH	= Oberster Gerichtshof
OIT	= Organisation Internationale du Travail
RdC	= Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye
Recueil	= Recueil des Arrêts du Conseil d'État
Rec.	= Recueil des Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes
RGDIP	= Revue Générale de Droit International Public
Rivista Dir. Int.	= Rivista di diritto internazionale
RIW/AWD	= Recht der Internationalen Wirtschaft/Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rs.	= Rechtssache
Rz.	= Randziffer
Slg.	= Sammlung der Entscheidungen des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften
SVN	= Satzung der Vereinten Nationen
TANU	= Tribunal Administratif des Nations Unies
TAOIT	= Tribunal Administratif de l'Organisation Internationale du Travail
TLR	= Times Law Reports
Trib. Civ.	= Tribunal(e) Civil(e)
UN	= United Nations
UNRWA	= United Nations Relief and Works Agency
v.	= versus
VN	= Vereinte Nationen
VVDSTRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Yearbook ILC	= Yearbook of the International Law Commission
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZP	= Zeichnungsprotokoll

Köln, den 8. Juni 1979

Gutachten

I.

Die Europäische Organisation zur Sicherung der Luftfahrt (Eurocontrol) hat mich gebeten, in einem Gutachten zu dem Urteil des Arbeitsgerichts Karlsruhe vom 5. 12. 1978 2 Ca 101/78 in der Rechtsache *Strech* gegen Eurocontrol Stellung zu nehmen.

Strech, ein Bediensteter der Eurocontrol, hatte vor dem Arbeitsgericht Klage wegen der Berechnungsweise des Gehalts erhoben, das er von Eurocontrol bezieht.

Nach Ansicht *Strechs* ergebe sich die Zuständigkeit des deutschen Arbeitsgerichts für den gegenständlichen Streitfall aus Ziffer 5 des Zeichnungsprotokolls zum Internationalen Übereinkommen über Zusammenarbeit zur Sicherung der Luftfahrt (Eurocontrol) (BGBl. 1962 II S. 2322). Diese Ziffer 5 lautet in der bei Abweichungen zwischen den Texten verbindlichen französischen Fassung: „Rien dans la convention ni dans les statuts y annexés n'a pour effet de restreindre la compétence des tribunaux nationaux en ce qui concerne les différends opposant l'organisation et le personnel de l'Agence.“ (In deutscher Übersetzung: „Die Zuständigkeit zwischen der Organisation und dem Personal der Agentur wird weder durch das Übereinkommen noch durch die als Anlage beigefügte Satzung beschränkt.“)

Nach Ansicht *Strechs* gleiche sein Arbeitsverhältnis zu Eurocontrol demjenigen eines beliebigen Arbeitnehmers zu seinem Arbeitgeber. Das Arbeitsgericht Karlsruhe sei daher zuständig zur Entscheidung des gegenständlichen Streitfalls.

Eurocontrol bestreitet die Zuständigkeit des deutschen Arbeitsgerichts. Nach Eurocontrol seien die deutschen Gerichte sowohl *ratione materiae* als auch wegen der Eurocontrol zustehenden Immunität unzuständig. Nach der Ansicht Eurocontrols sei das Dienstverhältnis des Klägers zu Eurocontrol öffentlich-rechtlicher Natur und unterstünde dem Artikel 92 der Allgemeinen Beschäftigungsbedingungen der Eurocontrol (ABB) ist gleich Artikel 93 des Verwaltungsstatuts des fest-

angestellten Personals der Agentur. Diese Vorschriften lauten: „Tout litige opposant l'Agence à l'une des personnes visées au présent statut et portant sur l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme des dispositions du présent statut, est soumis, à défaut d'une juridiction nationale compétente, au tribunal administratif de l'organisation internationale du travail.“

In seinem Urteil hat sich das Arbeitsgericht Karlsruhe für unzuständig erklärt. Nach Ansicht des Gerichts ist die Personalhoheit der Eurocontrol in bezug auf die Bestimmung der Erledigung von Rechtsstreitigkeiten mit ihrem Personal dennoch durch die Vertragsstaaten eingeschränkt worden. Diese hätten eine Erledigung dieser Streitigkeiten ihren eigenen staatlichen Gerichten vorbehalten. Das Arbeitsgericht Karlsruhe ging über den Einwand der Eurocontrol hinweg, daß es sich bei Ziffer 5 des Zeichnungsprotokolls lediglich um eine Übergangsregelung gehandelt habe, wohingegen die endgültige Regelung der Frage der Gerichtsbarkeit durch das Verwaltungsstatut bzw. die ABB getroffen worden sei, die hierfür die ausschließliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts der ILO vorgesehen haben. Das Arbeitsgericht hielt sich trotzdem für unzuständig, da das Dienstverhältnis des Klägers zu Eurocontrol öffentlich-rechtlicher Natur sei. Die Angelegenheit falle daher in die Zuständigkeit der deutschen Verwaltungsgerichte, die hierauf das Verwaltungsstatut des festangestellten Personals der Agentur anzuwenden hätten.

II.

Aufgrund obigen Sachverhalts erstatte ich nachstehendes Gutachten:

1. *Rechtsnatur der Eurocontrol*

Eurocontrol ist unbestrittenermaßen eine Internationale Organisation, die sowohl im Völkerrecht als auch im innerstaatlichen Recht Rechtspersönlichkeit besitzt. Diese Rechtspersönlichkeit wird ihr durch Artikel 4 des Eurocontrol-Übereinkommens (BGBl. 1962 II S. 2273) verliehen. Dieser Artikel entspricht völlig dem Text der Artikel 210 und 211 EWG — ist gleich Artikel 184 und 185 EAG. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat in ständiger Rechtsprechung entschieden (zuletzt in seinem Beschluß vom 14. 11. 1978, 1/78 Erw. 32, ABl. 1978 C 302/17), daß Artikel 184 EAG ist gleich Artikel 210 EWG der Gemeinschaft Völkerrechtspersönlichkeit verliehen hat. Diese Bestimmung ist Wort für Wort gleichlautend mit Artikel 4 Satz 1 des Eurocontrol-Übereinkommens. Die Völkerrechtspersönlichkeit der Eurocontrol ergibt sich überdies unter anderem daraus, daß Artikel 12 des Übereinkommens der Organisation das Recht verleiht, mit dritten Staa-

ten und Internationalen Organisationen völkerrechtliche Vereinbarungen zu treffen. Eurocontrol hat von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und mit Dänemark, Norwegen, Schweden, der Schweiz, Österreich, Italien, den Vereinigten Staaten, Spanien und Portugal Kooperations- bzw. Assoziationsverträge abgeschlossen, sowie durch den mit Briefwechsel vom 20. 3./21. 7. 1964 abgeschlossenen Vertrag mit der ILO dem Verwaltungsgericht der ILO die Gerichtsbarkeit über die Streitigkeiten zwischen Eurocontrol und ihren Bediensteten übertragen. Die Völkerrechtspersönlichkeit der Eurocontrol haben überdies sowohl der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (14. 10. 1976, Slg. 1976 S. 1541 ist gleich NJW 1977 S. 489) als auch das Bundesverwaltungsgericht (16. 9. 1977, NJW 1978 S. 1759) und das Arbeitsgericht Karlsruhe (Erw. 1 des gegenständlichen Urteils vom 5. 12. 1978, S. 9 der Umschrift) anerkannt.

Eine zwischenstaatliche internationale Organisation kann ihre Aufgaben nur dann erfüllen, wenn sie Immunität von der Gerichtsbarkeit ihrer Mitgliedstaaten genießt. Eine Organisation muß den *gemeinsamen* Willen der Mitgliedstaaten zum Ausdruck bringen. Dies wäre ihr nicht möglich, wenn ihre Handlungen von Entscheidungen eines nationalen Gerichts beeinflußt sein könnten. Die Organisation muß allen gegenüber mit *einer* Stimme sprechen und kann ihre internen Rechtsbeziehungen nur nach einem einheitlichen Recht regeln. Diese Notwendigkeiten sprechen ganz besonders dagegen, die Rechtsbeziehungen zwischen der Organisation und ihren Bediensteten der Gerichtsbarkeit nationaler Gerichte zu unterstellen. Die Rechtsprechung der verschiedenen nationalen Gerichte dürfte kaum einheitlich sein. Diese Uneinheitlichkeit würde dazu führen, daß Rechtsstreitigkeiten über den gleichen Gegenstand in verschiedenen Mitgliedstaaten verschieden entschieden würden. Die Einheitlichkeit des Personalstatuts erfordert aber die Einheitlichkeit der Rechtsprechung (vgl. S. 21).

Die Wirksamkeit einer Internationalen Organisation hängt ferner nicht zuletzt davon ab, daß die Mitgliedstaaten Vertrauen in die Unparteilichkeit der Organisation und ihrer Bediensteten haben. Aus diesem Grunde sieht das Personalstatut jeder solchen Organisation vor, daß deren Bedienstete jede Möglichkeit einer Beeinflussung durch ihre Heimatstaaten zu meiden haben (vgl. Art. 11 ABB — ist gleich Art. 11 des Verwaltungsstatuts). Es wäre eine schwerwiegende Verletzung dieses Gedankens und der sich daraus ergebenden Bindungen dieser Beamten, wenn diese für die Regelung allfälliger Streitigkeiten mit ihrer Organisation den Schutz der Gerichte ihres Heimatstaates anrufen wollten. Sie wären hier aber sogar auf deren Schutz *angewiesen*, wenn die Auslegung zutreffen sollte, die das Arbeitsgericht Karlsruhe von Ziffer 5 des Zeichnungsprotokolls gegeben hat.