



Ausarbeitung

Immunität nach Art. 35 ESM-Vertrag



Immunität nach Art. 35 ESM-Vertrag

[REDACTED]

Verfasser/in:

[REDACTED]

Aktenzeichen:

WD 3 – 3000 – 187/12

Abschluss der Arbeit:

25. Juni 2012

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:

[REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Bedeutung der persönlichen Immunität gem. Art. 35 ESM-Vertrag	5
2.1.	Arten der Immunität	5
2.1.1.	Diplomatische Immunität	5
2.1.2.	Immunität von Amtsträgern internationaler Organisationen	5
2.2.	Immunität von Mitgliedern in den Gremien des ESM	6
2.3.	Aufhebung der Immunität	6
2.4.	Beteiligungsrechte des Bundestages	6
2.5.	Notwendige Maßnahmen zur Umsetzung der Immunitätsregelungen	7
3.	Folgen der Immunität für gerichtliche Verfahren	7
3.1.	Persönliche Haftung	7
3.1.1.	Wirkung des Art. 35 ESM-V	7
3.2.	Spielraum des Bundesgesetzgebers zur Schaffung von Haftungsnormen für Verstöße gegen Vorgaben zum Abstimmungsverhalten von deutschen Gremiumsmitgliedern	8
3.3.	Verfassungsrechtliche Haftung	8
4.	Fazit	9

1. Fragestellung

Die nachfolgende Ausarbeitung behandelt die Reichweite der Immunität der deutschen Mitglieder in den Gremien des ESM gem. Art. 35 Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-V) sowie die sich daraus ergebenden Folgen für die Haftung für Fehlverhalten innerhalb der Gremien.

Art. 35 ESM-V lautet:

„Artikel 35 - Persönliche Immunitäten¹“

(1) Im Interesse des ESM genießen der Vorsitzende des Gouverneursrats, die Mitglieder des Gouverneursrats, die stellvertretenden Mitglieder des Gouverneursrats, die Mitglieder des Direktoriums, die stellvertretenden Mitglieder des Direktoriums sowie der Geschäftsführende Direktor und die anderen Bediensteten des ESM Immunität von der Gerichtsbarkeit hinsichtlich ihrer in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen und Unverletzlichkeit hinsichtlich ihrer amtlichen Schriftstücke und Unterlagen.

(2) Der Gouverneursrat kann die durch diesen Artikel gewährten Immunitäten des Vorsitzenden des Gouverneursrats, der Mitglieder des Gouverneursrats, der stellvertretenden Mitglieder des Gouverneursrats, der Mitglieder des Direktoriums, der stellvertretenden Mitglieder des Direktoriums sowie des Geschäftsführenden Direktors in dem Maße und zu den Bedingungen, die er bestimmt, aufheben.

(3) Der Geschäftsführende Direktor kann diese Immunität hinsichtlich eines jeden Bediensteten des ESM außer seiner selbst aufheben.

(4) Jedes ESM-Mitglied trifft unverzüglich alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um diesen Artikel in seinem eigenen Recht in Kraft zu setzen, und unterrichtet den ESM entsprechend.“

In der Denkschrift² heißt es hierzu:

„II. Besonderes

...

7. Sonstige Vorschriften

...

Dem ESM als Institution und seinen Bediensteten werden zur Gewährleistung seiner Funktionsfähigkeit bestimmte Vorrechte und Befreiungen in dem auch bei anderen internationalen Organisationen üblichen Umfang gewährt (Artikel 32, 35, 36).“

1 BT Drs. 17/9045, S. 22.

2 BT Drs. 17/9045, S. 34.

2. Bedeutung der persönlichen Immunität gem. Art. 35 ESM-Vertrag

Da sich die Denkschrift zu Art. 35 ESM-V auf die Immunität in anderen internationalen Organisationen (I.O.) bezieht, gilt es zunächst, diese näher zu bestimmen. Allgemein wird Immunität als zeitliche oder dauernde Verfolgungsfreiheit gegenüber staatlichen, insbesondere strafrechtlichen Maßnahmen, bezeichnet. Sie wirkt als persönliches Verfahrenshindernis.³ Man unterscheidet verschiedene Arten der Immunität.

2.1. Arten der Immunität

Von der Staatenimmunität, die den Staat der Gerichtsbarkeit eines anderen Staates entzieht,⁴ ist die Immunität von Personen zu abzugrenzen. Dabei ist zwischen der diplomatischen Immunität und der Immunität von Amtsträgern internationaler Organisationen zu unterscheiden.

2.1.1. Diplomatische Immunität

Die diplomatische Immunität begründet einen absoluten Schutz für Mitglieder einer diplomatischen Mission im Empfangsstaat.⁵ Sie ist kodifiziert in Art. 29 ff. Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (WÜD). Geschützt ist, mit wenigen Ausnahmen, sowohl amtliches (funktionelle Immunität) als auch privates Handeln (persönliche Immunität).⁶ Sie dient insbesondere dem Schutz zwischenstaatlicher Beziehungen.⁷

2.1.2. Immunität von Amtsträgern internationaler Organisationen

Die Immunität der Amtsträger einer I.O. leitet sich hingegen nicht aus einer Konvention ab. Regelmäßig ergibt sich diese aus dem Errichtungsvertrag der Organisation selbst bzw. aus einem mit dem Sitzland geschlossenen Headquarter Agreement.⁸ Zwischen den Immunitätsregeln der unterschiedlichen I.O. gibt es daher größere Unterschiede.

Die Immunität der I.O. soll deren Funktionsfähigkeit sicherstellen. Ebenso bezweckt die Immunität ihrer Amtsträger allein den Schutz der Funktionsfähigkeit der Organisation. Es handelt sich daher zumeist nicht um eine absolute Immunität, regelmäßig ist vom Schutz nur das erfasst, was zur Sicherung der Funktionsfähigkeit nötig ist.⁹

Zum Schutz der Funktionsfähigkeit der I.O. soll die Immunität auch verhindern, dass durch einseitiges Eingreifen eines einzelnen Mitgliedstaats bzw. Anwendung unterschiedlichen Rechts der Mitgliedstaaten auf die I.O. Einfluss genommen wird. Folglich kann die Immunität für Amtsträ-

3 Friederike Lange, Immunität, Indemnität, in: Heun, Werner / Honecker, Martin / Morlok, Martin / Wieland, Joachim: Evangelisches Staatslexikon, 2006, S. 984 f.

4 Aust, Anthony, Handbook of International Law, 2005, S. 138.

5 van Alebeek, Rosanne, Immunity, Diplomatic, in: Max Planck Encyclopedia of International Law, 2009, www.mpepil.com Rn. 33, abgerufen am: 22. Juni 2012.

6 Ipsen, Knut, Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, § 35 Rn. 42.

7 Stein, Torsten / von Buttler, Christian, Völkerrecht, 12. Auflage 2009, § 1 Rn. 713.

8 Vitzthum, Wolfgang Graf, Völkerrecht, 5. Auflage 2010, 4. Abschnitt, Rn. 107.

9 Amerasinghe, Chittharanjan Felix, Principles of the institutional law of international organizations, 1996, S. 370.

ger von I.O. – im Gegensatz zur diplomatischen Immunität – den Betroffenen auch gegen sein eigenes Heimatland schützen.¹⁰

2.2. Immunität von Mitgliedern in den Gremien des ESM

Art. 35 ESM-V begründet Immunität für Mitglieder des Gouverneursrats, stellvertretende Mitglieder des Gouverneursrats sowie für Mitglieder des Direktoriums, stellvertretende Mitglieder des Direktoriums und andere Bedienstete. Die Immunität soll die Funktionsfähigkeit des ESM sichern.¹¹ Daher beschränkt sie sich auf in amtlicher Eigenschaft vorgenommene Handlungen. Der Umfang der Immunität ist den entsprechenden Regelungen anderer I.O. nachempfunden und entspricht daher dem in anderen I.O. üblichen Umfang.¹²

Für Vertreter der Mitgliedstaaten innerhalb der Vereinten Nationen findet sich in Section 15, Art. IV Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations (CIPUN) eine Beschränkung der Immunität. Gegenüber dem Herkunftsland findet die Immunitätsregelung keine Anwendung. Dies wird mit der Doppelrolle der nationalen Vertreter begründet. Diese seien sowohl Mitglieder von nationalen Organen als auch Organe der Vereinten Nationen. Auf Grund der Verantwortlichkeit gegenüber dem Herkunftsland benötigten die Vertreter daher keinen Schutz vor diesem.¹³ Eine derartige Beschränkung der Immunität hinsichtlich des Herkunftslands, gegenüber dem der Vertreter weisungsgebunden ist, ist im ESM-V nicht enthalten.¹⁴

2.3. Aufhebung der Immunität

Hinsichtlich der Aufhebung der Immunität enthalten die Verträge zu den I.O. unterschiedliche Regelungen. Einige I.O. sehen eine Aufhebung der Immunität durch das Herkunftsland des Bediensteten/Funktionärs vor.¹⁵ Bei anderen I.O. muss die Aufhebung der Immunität durch die I.O. selbst erfolgen.¹⁶

Der ESM-V verortet die Kompetenz zur Aufhebung der Immunität bei dem Gouverneursrat.¹⁷ Für das Herkunftsland besteht somit keine Möglichkeit, die Immunität ihres Vertreters im Gouverneursrat aufzuheben.

2.4. Beteiligungsrechte des Bundestages

Die Rechte des Bundestages auf Beteiligung an wichtigen Entscheidungen des ESM sollen sicherstellen, dass die in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 7. Septem-

10 Amerasinghe, C.F. (Fn. 9), S. 370.

11 Denkschrift, BT-Drs. 17/9045, S. 34.

12 So auch die telefonische Auskunft des BMF vom 21. Juni 2012.

13 Möldner, Mirka, International Organizations or Institutions, Privileges and Immunities, in: Max Planck Encyclopedia of International Law, 2011, www.mpepil.com Rn. 34, abgerufen am: 22. Juni 2012.

14 Art. 105 Charta UN i.V.m. Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Art. iv, section 15.

15 Art. 105 Charta UN i.V.m. Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Art. iv, section 14.

16 Art. IX Section 8 (i) Articles of Agreement of the International Monetary Fund.

17 Art. 35 Abs. 2 ESM-Vertrag, BT-Drs. 17/9045, S. 22.

ber 2011¹⁸ und vom 28. Februar 2012¹⁹ aufgestellten Anforderungen auch bei der Umsetzung des ESM erfüllt werden. Die konkreten Beteiligungsrechte des Bundestages bezüglich wichtiger Entscheidungen des ESM sind im Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG)²⁰ noch nicht enthalten. Jedoch soll der Bundestag die Verantwortlichkeit für alle grundlegenden Entscheidungen behalten. Die Entscheidung des Bundestages soll für das deutsche Mitglied im Gouverneursrat bindend sein.²¹

2.5. Notwendige Maßnahmen zur Umsetzung der Immunitätsregelungen

Immunitätsregeln beschränken auch die Kompetenz der deutschen Gerichtsbarkeit. Daher wird vertreten, dass Immunitätsregeln der Umsetzung durch ein Gesetz bedürfen.²² Geplant ist die Umsetzung des ESM-V mittels eines Zustimmungsgesetzes.²³ Damit ist Art. 35 Abs. 4 ESM-V, nach dem jedes ESM-Mitglied unverzüglich alle Maßnahmen trifft, um den Artikel in seinem eigenen Recht in Kraft zu setzen, genüge getan. Der Rang der Immunitätsregeln richtet sich nach dem Rang des Umsetzungsaktes.²⁴ Den Immunitätsregeln des Art. 35 ESM-V käme somit Gesetzesrang zu.

3. Folgen der Immunität für gerichtliche Verfahren

3.1. Persönliche Haftung

3.1.1. Wirkung des Art. 35 ESM-V

Art. 35 ESM-V begründet eine begrenzte Immunität auch für die deutschen Mitglieder in den ESM-Gremien. Diese umfasst jedoch nur Handlungen, die diese Person in ihrer amtlichen Eigenschaft vollzieht. Für alle privaten Handlungen können die Gremiumsmitglieder voll zur Verantwortung gezogen werden.

Für alle in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen genießen die Gremiumsmitglieder in Deutschland Immunität. Soweit unterliegen sie auch nicht der deutschen Gerichtsbarkeit.²⁵ Eine Verfolgung vor deutschen Gerichten scheidet somit aus, solange die Immunität nicht aufgehoben wird.

18 BVerfG Urteil vom 7. September 2011, NJW 2011, 2946.

19 BVerfG Urteil vom 28. Februar 2012, NJW 2012, 1419.

20 BT Drs. 17/9048.

21 „Vorschläge für Begleitgesetze zum ESM-Vertrag sowie zum Fiskalpakt im Ältestenrat vorgestellt“, Pressemeldung des Deutschen Bundestages vom 22. März 2012.

22 Wenckstern, Manfred: Verfassungsrechtliche Fragen der Immunität, in: NJW 1987, S. 1113 (1113 ff.).

23 Siehe BT Drs. 17/9045.

24 Stein, Torsten / von Buttler, Christian (Fn. 7), Rn. 213.

25 Zimmermann, Walter, Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 3, Gerichtsverfassungsgesetz, 3. Auflage 2008, Vorbemerkungen zu den §§ 18 ff., Rn. 3.

3.2. Spielraum des Bundesgesetzgebers zur Schaffung von Haftungsnormen für Verstöße gegen Vorgaben zum Abstimmungsverhalten von deutschen Gremiumsmitgliedern

Dem Bundesgesetzgeber steht es grundsätzlich frei, Haftungstatbestände zu schaffen, die an Verstöße gegen die Vorgaben des Bundestages hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens innerhalb der ESM-Gremien anknüpfen. Diese wären allerdings von der Immunitätsregelung des Art. 35 ESM-V erfasst. Da das Abstimmungsverhalten eine Handlung in amtlicher Eigenschaft darstellt, könnten diese Ansprüche nur dann gerichtlich geltend gemacht werden, wenn die Immunität aufgehoben wird.

3.3. Verfassungsrechtliche Haftung

Die Immunität bezieht sich allein auf das Gremiumsmitglied als Person. Die Bundesregierung als Verfassungsorgan ist davon nicht umfasst. Gegen ein den Vorgaben eines Bundestagsbeschlusses widersprechendes Abstimmungsverhalten des Vertreters der Bundesregierung in den Gremien des ESM stünde dem Bundestag ein Organstreitverfahren gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. § 13 Nr. 5 BVerfGG gegen die Bundesregierung offen, soweit der Bundestag durch das Verhalten des Vertreters in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt wird.²⁶ Zwar stellen die geplanten Beteiligungsrechte des Bundestages lediglich einfaches Recht dar, jedoch dienen diese der Umsetzung der vom BVerfG herausgearbeiteten verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Die Grundsätze des Demokratieprinzips gem. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG verlangen, dass der Bundestag die Budgethoheit als Teil der Selbstgestaltungsfähigkeit behält. Das BVerfG führt dazu in seinem Urteil vom 7. September 2011²⁷ aus:

„Aus der demokratischen Verankerung der Haushaltsautonomie folgt jedoch, dass der Bundestag einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgerschafts- oder Leistungsautomatismus nicht zustimmen darf, der – einmal in Gang gesetzt – seiner Kontrolle und Einwirkung entzogen ist.“

...

„Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden.“

Folglich kann eine Verletzung der einfachgesetzlichen Beteiligungsrechte zugleich eine Verletzung der verfassungsmäßigen Rechte des Bundestages darstellen. Die Beteiligungsrechte des Bundestages unterliegen somit einer ausreichenden gerichtlichen Kontrolle. Dem Grundsatz der Gewaltenteilung wird damit genügt.

26 Maunz, Theodor, in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter, Band IX (Stand: Januar 2012), Art. 93, Rn. 13 (Stand: November 1997).

27 BVerfG (Fn. 18).

4. Fazit

Die Regelungen über die Immunität der Mitglieder der Gremien des ESM in Art. 35 ESM-V verleihen diesen für in amtlicher Eigenschaft vorgenommene Handlungen auch in Deutschland Immunität, die deutsche Gerichtsbarkeit eingeschlossen. Eine persönliche Haftung der Vertreter in den ESM-Gremien kommt somit nur dann in Betracht, wenn diese entweder privat handeln oder die Immunität durch den Gouverneursrat aufgehoben wird.

Davon unabhängig unterliegt die Befolgung der Vorgaben des Bundestages durch den deutschen Vertreter in ESM-Gremien einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Die deutschen Vertreter können sich somit nicht in einer die Gewaltenteilung verletzenden Art und Weise den Vorgaben des Bundestages entziehen.

