

**VÖLKERRECHT
EUROPRECHT UND
INTERNATIONALES
WIRTSCHAFTSRECHT**

Herausgegeben von Peter Hilpold und August Reinisch

Band 20

Andrea Bockley / Ursula Kriebaum /
August Reinisch (Hrsg.)

**Nichtstaatliche Akteure
und Interventionsverbot**

Beiträge zum 39. Österreichischen
Völkerrechtstag 2014 in Klosterneuburg

hat der Erlass einer umfassenden Gesetzgebung im Bereich der Gaststaatspolitik erheblich zur Transparenz und zum besseren Verständnis der Praxis der Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen beigetragen. Mit dem Erlass des Gaststaatsgesetzes konnte die Schweiz nicht nur dem Legalitätsprinzip gerecht werden, sondern auch den ausgeprägten Föderalismus in der Schweiz berücksichtigen. Das Gaststaatsgesetz bewährt sich in der täglichen Arbeit im Bereich der Vorrechte und Immunitäten sehr und hat sich innerhalb kürzester Zeit zu einer unserer wichtigsten Rechtsgrundlagen in der Gaststaatspolitik entwickelt.

Pascal Hector*

Die deutschen Arbeiten an einem Gaststaatsgesetz

Abstract

Germany has commenced legislative work on a German act on Privileges, Immunities, Exemptions, Facilitations, Financial Contributions and Supportive Measures in Germany as a host state of institutions, including traditional international organizations, hybrid institutions as well as non-governmental organizations. This contribution explains in brief the motivation and background to this project and offers an introduction to the guiding principles and basic structure of the draft.

1. Einleitung

Die Frage der Vorrechte und Befreiungen von internationalen Organisationen in unterschiedlichen Sitzabkommen oder zusammengefasst in einem Gaststaatsgesetz ist in der Tat ein sehr geeignetes Thema für das Praktikersegment des Völkerrechtstags, weil jeder der drei hier anwesenden Praktiker, aus seiner Perspektive hierzu beitragen kann.

2. Die Gründe für das Gesetzesvorhaben

Wir bereiten derzeit im Auswärtigen Amt einen Gesetzgebungsentwurf für ein Gaststaatsgesetz vor. Mit diesem Gesetz streben wir einen einheitlichen innerstaatlichen Rechtsrahmen für die Regelung der Fragen an, die im Zusammenhang mit der Ansiedlung internationaler Einrichtungen in Deutschland auftreten. Das Vorhaben befindet sich noch in einem frühen Stadium. Es existiert bisher erst ein Entwurf, zu dem wir in informeller Abstimmung mit den

* Prof. Dr. Pascal Hector, Auswärtiges Amt, Beauftragter für Fragen des allgemeinen und besonderen Völkerrechts; Honorarprofessor am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Saarbrücken. Herrn Dr. Christian Oelfke, Leiter der Arbeitseinheit für das Recht der diplomatischen und konsularischen Beziehungen im Auswärtigen Amt danke ich für die Unterstützung bei der Erstellung der Druckfassung dieses Vortrags. Der Inhalt gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder und ist keiner Institution zurechenbar.

anderen Bundesministerien stehen. Es ist beabsichtigt, den Gesetzesvorschlag Ende des Jahres ins Parlament einzubringen.

Wir haben uns bei diesem Vorhaben, das will ich nicht verhehlen, von der Schweiz inspirieren lassen: Die Schweiz hat mit ihrem Gaststaatgesetz von 2007 Standards gesetzt.¹ Am Anfang unserer Überlegungen stand die Erkenntnis eines enormen Modernisierungsbedarfs in diesem Bereich: Das geltende deutsche Rechtsinstrumentarium ist zersplittert und veraltet und bietet daher keinen zeitgemäßen Rechtsrahmen mehr für die Ansiedelung internationaler Einrichtungen. Dieser Rechtsrahmen besteht im Wesentlichen aus drei Abkommen: das Übereinkommen von 1946 über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen², das Übereinkommen von 1947 betreffend die Sonderorganisationen³ und schließlich das Übereinkommen über den Sitz des Freiwilligenprogramms der Vereinten Nationen von 1995⁴.

Ohne hier die Abkommen im Einzelnen im Vergleich darstellen zu können, lassen sich folgende grundlegende Mängel des geltenden Rechtsrahmens aufzeigen. Die beiden älteren Abkommen (von 1946 und 1947) haben zwar einen weiten Anwendungsbereich, aber eher veraltete Immunitätsbestimmungen. Das neue Abkommen (von 1995) hat zwar einen modernen Immunitätenrahmen aber nur einen sehr engen Anwendungsbereich: Das Abkommen erfasst nur einen sehr kleinen Adressatenkreis, da es unmittelbar nur auf das Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen anwendbar ist. Die entsprechende

1 Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge (Gaststaatgesetz, GSG) (SR 192.12) (AS 2007) 6637. Cf.: Neumann, Thore/Peters, Anne: „Switzerland“. In: Reinisch, August (Hrsg.): *The Privileges and Immunities of International Organizations in Domestic Courts*. Oxford University Press: Oxford 2013, S. 241–275; Ziegler, Andreas R.: „Immunität der Staaten- unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz“. In: Paulus, Andreas, et. al. (Hrsg.): *Internationales, Nationales und Privates Recht: Hybridisierung der Rechtsordnungen – Immunität*. C.F. Müller: Heidelberg 2014, S. 261–287; Tschumi Canosa, Xavier: „Aussenpolitik“. *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 26(1), 2007, S. 3–10.

2 Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen vom 13.02.1946, abgedruckt u.a.: Drucksache des Deutschen Bundestages 8/3232, S. 9ff.

3 Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen vom 21.11.1947, Bundesgesetzblatt Teil II, Jg. 1954, S. 640ff.

4 Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen über den Sitz des Freiwilligenprogramms der Vereinten Nationen vom 10.11.1995, Bundesgesetzblatt Teil II, Jg. 1996, S. 905ff.

Anwendung auf andere Einrichtungen ist auch nur in engen Grenzen möglich, nämlich soweit es sich um Büros der Vereinten Nationen oder zwischenstaatliche Einrichtungen handelt, die mit den VN institutionell verbunden sind. In der Praxis stellen sich hier regelmäßig schwierige Fragen nach der völkerrechtlichen Einordnung der betroffenen Einrichtung. Vor allem aber werden die neuen Formen internationaler Zusammenarbeit, etwa „quasi-zwischenstaatliche“ Einrichtungen, in denen Staaten mit nichtstaatlichen Mitgliedern gleichberechtigt zusammenarbeiten, oder Nichtregierungsorganisationen, in denen nur Private organisiert sind, von diesen Rechtsgrundlagen überhaupt nicht erfasst. Gerade diese Einrichtungen spielen aber in den neuen Feldern internationaler Zusammenarbeit, wie etwa dem Umweltrecht, eine besondere Rolle. Hier entstehen die meisten neuen Institutionen, die einen Sitz suchen und daher ist dieser Bereich für die Ansiedlungspolitik von besonderer Bedeutung. Das bestehende Rechtsinstrumentarium wird diesen neuen Herausforderungen nicht mehr gerecht.

In der Konsequenz führt die Lückenhaftigkeit des Instrumentariums dazu, dass für jedes neue Ansiedlungsprojekt jeweils ein eigenes Gesetz verabschiedet werden muss. Unabhängig von dem damit verbundenen (personellen) Ressourcenaufwand sind diese Gesetzgebungsverfahren vor allem zeitaufwändig, was gerade in der Gründungsphase einer Organisation, die für die Ansiedlungsfrage naturgemäß eine besondere Bedeutung hat, besonders hinderlich ist: Bis zum Abschluss dieses langwierigen Gesetzgebungsverfahrens können den Organisationen gerade in dieser Gründungsphase, in der hohe Kosten anfallen, etwa beim Liegenschaftserwerb oder bei der Anschaffung der Büroeinrichtung o.ä., Immunitäten und Vorrechte nicht in ausreichender Schnelligkeit und Rechtssicherheit gewährt werden.

3. Der systematische Ansatz des Gesetzesvorhabens

Die Grundsystematik des Gesetzentwurfes orientiert sich an der Realität zunehmender Diversität der multilateralen Akteure und unterteilt diese in die nachfolgenden drei Hauptkategorien, die jeweils einem unterschiedlichen rechtlichen Regime unterworfen werden sollen:

3.1 Die „klassischen“ internationalen Organisationen

„Klassische“ internationale Organisationen sind nach der Legaldefinition des gegenwärtigen Entwurfs solche, die zwischen Völkerrechtssubjekten durch ein völkerrechtliches Instrument errichtet worden sind und Rechtsfähigkeit nach

dem Völkerrecht besitzen. Sie sollen unmittelbar durch das Gesetz privilegiert werden.

Das heißt: eine solche internationale Organisation erhalte mit der Zustimmung der Bundesregierung zu ihrer Ansiedlung in Deutschland automatisch per Gesetz das international übliche Paket der diplomatischen Privilegien und Immunitäten. Die Zustimmung der Bundesregierung, die durch förmlichen Kabinettsbeschluss erfolgt, setzt dabei voraus, dass die Organisation bestimmte Kriterien erfüllt, insbesondere die Anerkennung der Organisation durch Deutschland und die überwiegende Finanzierung aus staatlichen Beiträgen.

Da die Vorrechte und Immunitäten unmittelbar aus dem Gesetz folgen, wäre ein gesondertes Sitzabkommen eigentlich nicht mehr erforderlich. Allerdings könnte die anzusiedelnde Organisation trotzdem Interesse daran äußern, um den Rechtsstatus für die Zukunft sicher festzuschreiben. In einem solchen Fall wäre der Inhalt dieses Abkommens aber nicht mehr konstitutiv und durch das Gaststaatgesetz weitgehend vorgegeben.

3.2 Die „weiteren internationalen Einrichtungen“

Die „weiteren Internationalen Einrichtungen“ der zweiten Hauptkategorie bilden die heterogenste Gruppe: Gemeinsam ist allen diesen Einrichtungen, dass sie internationale Aufgaben in einem nicht privaten Rahmen erfüllen und sie daher an die klassischen internationalen Organisationen erinnern, ihnen allerdings zumindest eines von deren konstitutiven Merkmalen fehlt. Dementsprechend unterscheidet der Entwurf in dieser zweiten Hauptkategorie drei Unterkategorien:

- Internationale Institutionen, die von den teilnehmenden Staaten bestimmt werden und so internationalen Organisationen weitgehend entsprechen, denen aber ein Element fehlt, wie z.B. die Völkerrechtssubjektivität. Ein Beispiel hierfür ist die OSZE.⁵
- Quasi-zwischenstaatliche Organisationen, in denen Staaten und nichtstaatliche Mitglieder zusammen wirken, wie z.B. in der Internationalen Naturschutzunion IUCN.⁶
- Sonstige internationale Einrichtungen als Auffangregelung für neue Formen der internationalen Zusammenarbeit, in der auch Private eine stärkere Rolle übernehmen können, mit denen aber – im Gegensatz zu den

Nichtregierungsorganisationen – internationale öffentliche Aufgaben in einer völkerrechtlich festgelegten Weise wahrgenommen werden. Ein Beispiel hierfür wäre der bereits erwähnte Sachverständigenrat CBD⁷ der Biodiversitätskonvention der Vereinten Nationen.

Diese weiteren Internationalen Einrichtungen sollen auch die Möglichkeit haben, diplomatische Vorrechte und Immunitäten zu erhalten. Deren Verleihung geschieht jedoch auf anderem Wege: Nicht automatisch per Gesetz, sondern durch eine individuell auf die jeweilige Einrichtung zugeschnittene Rechtsverordnung der Bundesregierung. Das Gaststaatgesetz wird hierfür eine Rechtsgrundlage enthalten. In dieser Rechtsgrundlage wird eine Liste bestimmter Vorrechte und Immunitäten aufgeführt, aus denen die Bundesregierung einzelne auswählen und individuell für die jeweilige Einrichtung zusammenstellen kann. Damit steht für jede der drei Untergruppen der 2. Hauptkategorie und letztlich sogar für jede einzelne Internationale Einrichtung ein Instrumentenkasten für eine jeweils maßgeschneiderte Lösung hinsichtlich der Vorrechte und Immunitäten zur Verfügung.

Auch in diesen Fällen wäre ein Sitzabkommen nicht konstitutiv, sondern hätte lediglich die Funktion, die Internationale Einrichtung gegen einseitige Verschlechterungen seitens des Sitzstaats abzusichern.

3.3 „Anerkannte internationale Nichtregierungsorganisationen“

Die dritte Hauptkategorie, die Nichtregierungsorganisationen, unterscheiden sich grundlegend von den beiden vorangegangenen, da hier Private, privatrechtlich organisiert, einen an sich privaten Zweck verfolgen, der allerdings als grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegend anerkannt wird.

Aufgrund des überwiegend privaten Charakters ihrer Tätigkeit sieht der Gesetzentwurf nicht vor, dass Nichtregierungsorganisationen diplomatische Vorrechte und Befreiungen erhalten. Dennoch soll ihre Ansiedlung in Deutschland durch das Gaststaatgesetz gefördert werden. Vorgesehen ist, den Status einer „anerkannten internationalen Nichtregierungsorganisation“ zu schaffen. Diese Rechtsstellung soll Nichtregierungsorganisationen verliehen werden können, die bestimmte Voraussetzungen nach dem Gaststaatgesetz erfüllen. Hierzu gehören beispielsweise Rechtsfähigkeit, Schwerpunkt der institutionellen Tätigkeit eines Organs oder einer Gliederung in Deutschland, Verfolgung eines ideellen Ziels, Geltung demokratischer Grundsätze in der inneren Ordnung, Auswirkung

5 Botschaft vom 13. September 2006 zum Gaststaatgesetz, BBl 2006 8017 8031.

6 Ibid.

7 Convention on Biological Diversity, 1992, 1760 UNTS 79.

der Tätigkeit der Organisation in mindestens drei Staaten. Die Anerkennung erfolgt nur auf Antrag der internationalen Nichtregierungsorganisation durch Beschluss des Bundeskabinetts.

Die Anerkennung eröffnet der Nichtregierungsorganisation dann zwar – wie gesagt – *nicht* den Weg zu diplomatischen Privilegien und Immunitäten, aber zu anderen „Begünstigungen“, u.a. in Bezug auf Arbeitserlaubnisse und sozialrechtliche Regelungen, finanzielle Unterstützung und soll den Weg zum Status einer „gemeinnützigen Organisation“ erleichtern. Damit sind nach deutschem Recht steuerliche Begünstigungen verbunden. Nach der bisherigen Rechtslage können ausländische Vereinigungen nur eingeschränkt – wenn sie etwa ihren Sitz in Deutschland haben – den Status der Gemeinnützigkeit erhalten. Ob und inwieweit dazu Änderungen im deutschen Steuerrecht notwendig sind, wird derzeit noch geprüft.

Zweitens wird an eine Rechtsgrundlage gedacht, um den anerkannten Nichtregierungsorganisationen finanzielle Unterstützungsmaßnahmen zukommen lassen zu können. Hier könnte man etwa an Überlassung von staatlichen Liegenschaften zur Nutzung oder konkrete Projektförderung denken. Wie dieses Ziel gesetzestechnisch umzusetzen wäre, wird noch geprüft.

Schließlich wären auch aufenthalts- und sozialversicherungsrechtliche Begünstigungen, zum Beispiel beim Arbeitsmarktzugang für Bedienstete und deren unmittelbare Angehörige sowie Erleichterungen bei der Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln eine wichtige praktische Erleichterung, die den anerkannten Nichtregierungsorganisationen die Arbeit spürbar erleichtern könnten. Dies würde einen wichtigen Beitrag zur Attraktivität als internationaler Standort leisten.

Im Ergebnis soll den anerkannten internationalen Nichtregierungsorganisationen ein erleichterter Zugang zu den nach deutschem Recht vorgesehenen Begünstigungen eröffnet werden. So könnte man bei der Anerkennung der Gemeinnützigkeit einer anerkannten internationalen Nichtregierungsorganisation zum Beispiel an eine Rechtsgrundverweisung auf einschlägige, allgemeingültige gesetzliche Grundlagen denken, wobei allerdings zusätzliche Kriterien definiert werden könnten, die es für die betreffende Nichtregierungsorganisation leichter machen, den Status zu erreichen. In jedem Fall müsste auch die anerkannte internationale Nichtregierungsorganisation bei der zuständigen Behörde, in der Regel einer Landesbehörde, einen Antrag auf Anerkennung der Gemeinnützigkeit stellen. Dieser Antrag würde dann anhand der gesetzlichen Vorgaben geprüft und bei Vorliegen der Voraussetzungen für die Gemeinnützigkeit positiv beschieden. Ähnlich verhält es sich bei aufenthaltsrechtlichen Begünstigungen

und Erleichterungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt, die jeweils auf Antrag nach Einzelfallprüfung bei Erfüllung der gesetzlich festgelegten Kriterien durch die zuständige Behörde gewährt werden würden. Dies ist kein riesiger Schritt nach vorne, aber allein diese Neuerungen würden bereits eine spürbare Verbesserung für die anerkannten internationalen Nichtregierungsorganisationen gegenüber der derzeitigen Gesetzeslage bedeuten.

4. Zusammenfassende Bewertung und Ausblick

Die dargestellte differenzierte Behandlung der verschiedenen multilateralen Akteure bezieht ihre Rechtfertigung aus der unterschiedlichen Rolle, die den Staaten in der jeweiligen Organisation zukommt und dem unterschiedlichen Ausmaß in dem öffentliche Aufgaben oder zumindest Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrgenommen werden.

Dies lässt sich am besten anhand der Steuerbefreiungen illustrieren: Der Grund für die Befreiung der klassischen internationalen Organisationen von der Besteuerung in ihrem Sitzstaat liegt in dem völkerrechtlichen Prinzip: *par in parem non habet imperium*: Ein Staat soll über einen anderen Staat keine Herrschaft ausüben und insbesondere auch nicht auf die Mittel dieses anderen Staates Steuern erheben. Diese Begründung greift aber nur bei den „klassischen“ internationalen Organisationen, die von Staaten gegründet wurden und, zumindest im Wesentlichen, aus staatlichen Beiträgen finanziert werden. Es macht also einen Unterschied, ob eine Organisation von Staaten getragen und aus staatlichen Beiträgen finanziert wird, oder ob auch private Akteure im Rahmen der internationalen Organisation mitwirken.

Andererseits gibt es seit einiger Zeit einen spürbaren Trend hin zur Entwicklung von hybriden Organisationen, in denen staatliche und private Akteure zusammenwirken. Da Sitzentscheidungen nun einmal vor allem bei neugegründeten Einrichtungen anstehen, muss eine aktive Sitzstaatpolitik gerade für diese neuen, oft hybriden Organisationen attraktive Rahmenbedingungen schaffen. Daher benötigt man für diese Organisationen sachgerechte, maßgeschneiderte Lösungen. Mit dem Ansatz des Gaststaatgesetzes, wonach die Vorrechte und Befreiungen in diesen Fällen individuell in einer Rechtsverordnung festgelegt werden, kann der Umfang der Privilegierungen graduell variiert und so optimal maßgeschneidert werden. Ein wesentliches Kriterium wird dabei sein, wie groß der relative Einfluss des Staates und der Privaten innerhalb der Organisation ist, bzw. ob im Schwerpunkt öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden oder eher Aufgaben privaten Charakters.

Was schließlich die internationalen Nichtregierungsorganisationen angeht, so scheidet die Gewährung von Privilegien und Immunitäten eindeutig aus. Ansonsten würden ganz grundlegende, grundrechtliche Probleme aufgeworfen, da die Gewährung diplomatischer Privilegien an Private kaum mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung in Einklang zu bringen wäre. Hier ist daher, wie dargelegt, die Beschränkung auf solche Begünstigungen geboten, die auch sonst Privaten grundsätzlich offenstehen, etwa Anerkennung der Gemeinnützigkeit, finanzielle Förderung und arbeits- und sozialrechtliche Spezialregelungen. Aber auch hier besteht Handlungsbedarf: eine aktive Sitzstaatpolitik muss auch optimale Rahmenbedingungen für die anerkannten internationalen Nichtregierungsorganisationen im Blick behalten, da diese immer mehr und wichtigere Aufgaben im Bereich der internationalen Zusammenarbeit übernehmen.