



**HUMBOLDT  
LAW CLINIC**  
GRUND- UND  
MENSCHENRECHTE



## **Immunität von Diplomat\_innen und Konsul\_innen als Hindernis für Hausangestellte beim Zugang zur deutschen Gerichtsbarkeit**

Lara Sumski / Soraia Da Costa Batista

Betreuung:

Juana Remus und Karina Theurer, Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte

In Kooperation mit:

Ban Ying e.V. – Koordinations- und Fachberatungsstelle gegen Menschenhandel

## **Inhaltsverzeichnis**

A. Einleitung .....	1
B. Die diplomatische und konsularische Immunität .....	3
C. Umfang und Geltungsdauer der diplomatischen und konsularischen Immunität .....	4
I. Die diplomatische Mission .....	4
1. Persönliche Dimension/diplomatisches Personal .....	4
a. Die Missionschef_innen .....	4
b. Die Familienmitglieder des diplomatischen Personals .....	4
2. Umfang der diplomatischen Immunität .....	5
3. Geltungsdauer der diplomatischen Immunität .....	6
II. Die konsularischen Vertretungen .....	8
1. Begriff des_der Konsularbeamten_innen .....	8
2. Umfang der konsularischen Immunität .....	8
3. Geltungsdauer der konsularischen Immunität .....	8
D. Wirkung der diplomatischen Immunität auf die Rechte ausgebeuteter Hausangestellte .....	10
E. Entschädigungsansprüche gegen den deutschen Staat .....	12
I. Eigentumsbeeinträchtigung i. S. v. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG .....	12
II. Eingriff durch öffentlich-rechtliches Handeln .....	13
1. Unmittelbarkeit des Eingriffs .....	14
2. Sonderopfer .....	15
III. Rechtmäßigkeit der Eigentumsbeeinträchtigung .....	16
IV. Schlussfolgerung .....	17
F. Fazit .....	18
G. Tabelle .....	19
Literaturverzeichnis .....	I

## A. Einleitung

Die **Repräsentanz von Staaten außerhalb des eigenen Territoriums** erfolgt über die Entsendung von Diplomat\_innen und Konsul\_innen. Während Diplomat\_innen die Interessen des Entsendestaates im Aufnahmestaat vertreten, liegt die Aufgabe von Konsul\_innen darin, als staatliche Verwaltung im Ausland, insbesondere im Interesse der dort lebenden Bürger\_innen, zu agieren. Angehörige beider Berufsgruppen genießen gewisse Privilegien und Immunitäten. Diese rechtliche Sonderstellung findet sich insbesondere im Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (WÜD) beziehungsweise dem Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (WÜK). Eines dieser Sonderrechte ist es Personen aus aller Welt einreisen zu lassen, um diese als private Hausangestellte zu beschäftigen.<sup>1</sup> Ein Privileg, welches in Kombination mit der diplomatischen Immunität aus Art. 29 ff. WÜD beziehungsweise der konsularischen Immunität aus Art. 43 WÜK einen fruchtbaren Boden für Ausbeutung und Missbrauch bieten kann. Dies zeigte unter anderem eine Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte aus dem Jahr 2011.<sup>2</sup> Das Spektrum der dort dokumentierten Missbrauchsfälle reicht von unbezahlten Überstunden über die Teil- beziehungsweise Nichtzahlung des vereinbarten Lohns bis hin zur körperlichen Misshandlung durch überlange Arbeitszeiten, Nichteinhaltung der Mindestanforderungen an die Grundversorgung oder Freiheitsberaubung sowie dem Zwang in sklavereiähnlichen Verhältnissen zu leben.<sup>3</sup> Trotz dieser teils massiven Rechtsverletzungen wird Betroffenen der Zugang zur Justiz durch die diplomatische bzw. konsularische Immunität der Arbeitgeber\_innen verhindert oder erschwert, denn sie sind gemäß §§ 18, 19 GVG und nach Art. 31 Nr. 1 WÜD und Art. 43 WÜK von der deutschen Gerichtsbarkeit befreit.<sup>4</sup>

Um diese Rechtsschutzlücke auszugleichen, erließ das Auswärtige Amt im Jahr 2003 die **Rundnote 7/2003**. Diese verlangte für den Fall der Beschäftigung von Hausangestellten bei Diplomat\_innen/Konsul\_innen, das Beschäftigungsverhältnis durch Verbalnote mit **vorgegebenem Wortlaut** anzuzeigen.<sup>5</sup> Die Vorgaben sollten die Position von Hausangestellten stärken, indem die Arbeitgebenden die Existenz eines Arbeitsvertrags und die Einhaltung der deutschen arbeits- und sozialrechtlichen Mindeststandards garantierten.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> DIMR (2011), *Domestic Workers in Diplomats' Households*, S. 3.

<sup>2</sup> DIMR (2011), *Domestic Workers in Diplomats' Households*, S. 6.

<sup>3</sup> DIMR (2011), *Domestic Workers in Diplomats' Households*, S. 5.

<sup>4</sup> Baldegger (2015), *Immunitäten und Menschenrechte*, S. 1; BMI (2011) S. 5; BT Drs. 17/10127.

<sup>5</sup> Ban Ying e.V., *Weibliche Hausangestellte in privaten Haushalten von Diplomaten in der Bundesrepublik Deutschland* Auswärtiges Amt, (letzter Zugriff am 26.02.2017).

<sup>6</sup> Ban Ying e.V., *Weibliche Hausangestellte in privaten Haushalten von Diplomaten in der Bundesrepublik Deutschland* Auswärtiges Amt, (letzter Zugriff am 26.02.2017).

Mit Erlass der **Rundnote 6/2004** verlangte das Auswärtige Amt zudem die Zahlung eines Mindestlohns in Höhe von 750€ pro Monat.<sup>7</sup> Mit Eintritt der folgenden Rundnote - **34/2011** am 01.01.2012 wurde für das Arbeitsverhältnis zwischen Diplomat\_innen bzw. Konsul\_innen und privaten Hausangestellten zudem ein verbindlicher **Musterarbeitsvertrag** des Auswärtigen Amtes vorgegeben.<sup>8</sup> Durch diese Maßnahmen sollte nun auch gegenüber den Hausangestellten garantiert werden, dass die deutschen arbeits- und sozialrechtlichen Mindeststandards eingehalten werden.<sup>9</sup> Jedoch blieben trotz dieser Maßnahmen Meldungen von oben skizzierten Missbrauchsfällen nicht aus.<sup>10</sup>

In Konsequenz erweiterte das Auswärtige Amt die Rundnote 34/2011 um die **Rundnote 9/2015**. Diese hatte den Zweck die Rechte von privaten Hausangestellten erneut zu stärken, indem ihnen ein barrierefreier Zugang zum Auswärtigen Amt gewährleistet und die Pflichten der Diplomat\_innen und Konsul\_innen als Arbeitgeber\_innen konkretisiert wurden.<sup>11</sup>

Trotz dieser Fortschritte zeigt die Beratungsrealität von Ban Ying e. V., dass die Maßnahmen des Auswärtigen Amtes nicht ausreichen, um die Ausbeutung privater Hausangestellter zu verhindern und somit die oben beschriebene Rechtsschutzlücke zu umgehen.

Es ist daher entscheidend alternative Wege zu finden, welche die rechtliche Stellung ausgebeuteter Hausangestellter stärken. Dazu muss zunächst das Ausmaß der oben beschriebenen Rechtsschutzlücke geklärt werden. Da der Grad der Beziehungswise Verhinderung des Verfahrens in direkter Abhängigkeit zum Grad der Immunität des/der rechtswidrig handelnden Arbeitgeber\_in steht, wird zunächst und in aller Kürze auf die Bedeutung und Entstehungsgeschichte der diplomatischen/konsularischen Immunität eingegangen **(B.)**. Anschließend werden der Umfang und die Geltungsdauer der diplomatischen und der konsularischen Immunität bestimmt **(C.)**. Im Weiteren wird die Wirkung der diplomatischen Immunität auf die Rechte ausgebeuteter Hausangestellter dargestellt **(D.)**. Ein Schwerpunkt wird dabei auf den Zugangsmöglichkeiten zur deutschen Gerichtsbarkeit liegen. Sodann wird diskutiert, ob die sogenannten Entschädigungsansprüche gegen die Bundesrepublik Deutschland einen Schadensausgleich ermöglichen **(E.)**. Um Beratungsstellen und Rechtsanwält\_innen die Einschätzung über die rechtlichen Erfolgsaussichten eines Verfahrens vor deutschen Gerichten zu erleichtern, werden die Ergebnisse aus (B.) und (C.) abschließend in einer Tabelle zusammengefasst **(F.)**.

---

<sup>7</sup> DIMR, Immunität für Diplomaten – gegen alles Recht? (letzter Zugriff am 26.02.2017).

<sup>8</sup> Auswärtiges Amt, Rundnote 34/2011, § III 1, 3.

<sup>9</sup> Auswärtiges Amt, Rundnote 34/2011, § III 3.

<sup>10</sup> BT-Drs. 17/10127, 1.

<sup>11</sup> Ban Ying (2016), Informationen für Hausangestellte, die für Diplomat\_innen arbeiten, S. 5.

## **B. Die diplomatische und konsularische Immunität**

Die Immunität von Diplomat\_innen und Konsul\_innen ist bereits seit dem 17. Jahrhundert gängiger Bestandteil der Staatenpraxis.<sup>12</sup> Über Jahrhunderte hinweg war sie Teil des Völkergewohnheitsrechts und wurde schließlich in Art. 31 WÜD vom 18. April 1961 und Art. 43 des WÜK vom 24. April 1963 festgeschrieben. Das WÜD ist heute von 190 Staaten, das WÜK von 179 Staaten ratifiziert. Damit haben beide Verträge nahezu universelle Geltung.<sup>13</sup>

Immunität im Sinne des WÜD wie auch des WÜK meint, dass Diplomat\_innen und Konsul\_innen als theoretisch verklagbare Subjekte von der Gerichtsbarkeit des Empfangsstaates befreit sind.<sup>14</sup> Zweck dieses Verfahrenshindernisses ist vor allem die wirksame Wahrnehmung diplomatischer oder konsularischer Aufgaben zu gewährleisten.<sup>15</sup> Diese Bezugnahme auf die unterschiedlichen diplomatischen und konsularischen Tätigkeitsbereiche bei der Zweckbestimmung der Immunität begründet die unterschiedliche Ausgestaltung der Immunität von Diplomat\_innen und Konsul\_innen. In welchem Maße sich die Immunitäten unterscheiden, soll im Folgenden gezeigt werden.

---

<sup>12</sup> Seidenberger, in: Schriften zum SVR, Band 55, S. 12.

<sup>13</sup> United Nations, Treaty Series, vol. 500, S. 95; United Nations, Treaty Series, vol. 500, S. 261.

<sup>14</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO, S. 263, 469; Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜK-KO, S. 517

<sup>15</sup> Präambel WÜD und Präambel WÜK.

## **C. Umfang und Geltungsdauer der diplomatischen und konsularischen Immunität**

### **I. Die diplomatische Mission**

#### **1. Persönliche Dimension/diplomatisches Personal**

##### **a. Die Missionschef\_innen**

Nach Art. 14 WÜD zählen zu dem diplomatischen Personal zunächst die **Missionschef\_innen**. Darunter sind – im Falle Deutschlands – die bei dem\_der Bundespräsidenten\_in oder bei dem\_der Bundesaußenminister\_in akkreditierten Leiter\_innen der ausländischen diplomatischen Missionen. **In der Regel** handelt es sich um **Botschafter\_innen**. Neben diesen kann die Mission jedoch von **Nuntien, Minister\_innen, Internuntien, Geschäftsträger\_innen Gesandten, Rät\_innen, Sekretär\_innen und Attachés** geführt werden.<sup>16</sup> Unter die Gruppe der Attachés sind solche der Botschaften und der Apostolischen Nuntiatur sowie die Sonderattachés, z.B. Wirtschafts-, Handels-, Finanz-, Landwirtschafts-, Kultur-, Presse-, Militärattachés und die Botschaftsseelsorger und -ärzte zu fassen.<sup>17</sup> Auch diese Gruppe von Diplomat\_innen muss **notifiziert**, d.h. beim Außenministerium des Empfangsstaates angemeldet werden.<sup>18</sup> In Deutschland erfolgt die Notifikation beim Auswärtigen Amt.<sup>19</sup>

##### **b. Die Familienmitglieder des diplomatischen Personals**

Die zum Haushalt von Diplomat\_innen gehörenden **Familienmitglieder**, die nicht Angehörige des Empfangsstaats sind, genießen gemäß Art. 37 Abs. 1 WÜD die in den Artikeln 29-36 bezeichneten Rechte und Immunitäten. Damit sind sie **ebenso wie Diplomat\_innen von der Gerichtsbarkeit des Empfangsstaats befreit**.

Eine Definition, welche Personen unter Familienmitglieder im Sinne des Art. 37 WÜD fallen, hält das Abkommen nicht bereit, denn nur so konnten die diversen Auslegungen des Familienbegriffs im WÜD geeint werden.<sup>20</sup> Die Konkretisierung des Begriffs blieb damit, abgesehen von dem Konsens über die Inklusion von **Ehepartner\_innen** und **minderjährige Kindern**, Teil der nationalen Praxis.<sup>21</sup>

Für Deutschland brachte das **Gemeinsame Ministerialblatt (2015) Nr. 62/63** weiteren Aufschluss bezüglich des Begriffs der Familienmitglieder. Danach zählen zu dem in Art. 37 WÜD privilegierten Personenkreis auch **Kinder bis zum 25. Lebensjahr**, sofern sie unverheiratet und wirtschaftlich von dem\_der Diplomat\_in abhängig sind. **Gleichge-**

<sup>16</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 146, 480.

<sup>17</sup> GMBI (2015), Nr. 62/63, S. 1210.

<sup>18</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 45.

<sup>19</sup> GMBI (2015), Nr. 62/63, S. 1210.

<sup>20</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 318.

<sup>21</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 318.

**schlechtliche Lebenspartner\_innen** fallen unter Art. 37 WÜD, wenn sie **in einer eingetragenen Lebenspartnerschaft** analog der Anforderungen des Lebenspartnerschaftsgesetzes mit dem\_der Diplomat\_in leben, der Entsendestaat dem\_der Partner\_in einen Diplomat\_innen-Dienstpass ausgestellt hat und Gegenseitigkeit bei der Gleichbehandlung von gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften zugesichert wird.<sup>22</sup> Andere Familienmitglieder wie zum Beispiel **Eltern und Schwiegereltern** fallen **grundsätzlich nicht** unter den unter Art. 37 WÜD gefassten Personenkreis.<sup>23</sup> Werden sie jedoch vom Außenministerium des Entsendestaates als zum Haushalt gehörende Familienmitglieder notifiziert, kann das Auswärtige Amt aufgrund besonderer Umstände und nach Prüfung des Einzelfalls einen Protokollausweis erteilen.<sup>24</sup>

## 2. Umfang der diplomatischen Immunität

Diplomat\_innen genießen gemäß Art. 31 Abs. 1 WÜD und ihre Familienangehörige gemäß Art. 31 Abs. 1 in Verbindung mit 37 Abs. 1 WÜD diplomatische Immunität. Diese Privilegierung umfasst eine in weitem Umfang geltende Befreiung von der Gerichtsbarkeit des Empfangsstaats.<sup>25</sup> Hierunter fällt die Befreiung von der Straf-, Zivil- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Sie gilt während der dienstlichen Tätigkeit unabhängig vom privaten oder dienstlichen Charakter der Handlung.<sup>26</sup>

Im Bereich der **Strafgerichtsbarkeit** ist die diplomatische **Immunität absolut**. Folglich besteht unabhängig von der begangenen Straftat des\_der Diplomat\_in ein Verfahrenshindernis von Amts wegen.<sup>27</sup> Dieses verhindert die Einleitung eines Ordnungswidrigkeits- oder Strafverfahrens.<sup>28</sup>

Auch im Bereich der **Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit** genießen Diplomat\_innen und ihre Familienmitglieder **grundsätzlich Immunität**.<sup>29</sup> Die Ausnahmen, in denen die Immunität nicht zu einem Verfahrenshindernis führt, sind in Art. 31 Abs. 1 lit. a-c WÜD geregelt. Praxisrelevante Beispiele für dort genannte Konstellationen sind Rechtsstreitigkeiten, in denen der Streitgegenstand das unbewegliche Eigentum (Grundstück) des\_der Diplomat\_in ist, Klagen im Zusammenhang mit Geschäften, die nicht alltäglich und für den Aufenthalt in der Bundesrepublik nicht notwendig sind, so z. B. Spekulationsgeschäfte an der Börse oder die maßgebliche Beteiligung an einem Unternehmen sowie Streitig-

<sup>22</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 320; GMBI (2015), Nr. 52/63, S. 1211.

<sup>23</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 320; GMBI (2015), Nr. 52/63, S. 1211.

<sup>24</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 320; GMBI (2015), Nr. 52/63, S. 1211.

<sup>25</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 266; GMBI (2015), Nr. 52/63, S. 1211; Baldeger (2015), Immunität und Menschenrechte, S. 104.

<sup>26</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 266; GMBI (2015), Nr. 52/63, S. 1211; Baldeger (2015), Immunität und Menschenrechte, S. 104.

<sup>27</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 267; GMBI (2015), Nr. 52/63, S. 1211; Richtsteig (2010), WÜD/WÜK, S. 74.

<sup>28</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 267; GMBI (2015), Nr. 52/63, S. 1211; Richtsteig (2010), WÜD/WÜK, S. 74.

<sup>29</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 269 GMBI (2015), Nr. 52/63, S. 1211.

keiten in Nachlasssachen.<sup>30</sup> Nicht umfasst von den Ausnahmen des Art. 31 Abs. 1 lit. a-c WÜD sind jedoch die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit.<sup>31</sup> Damit bleibt ausgebeuteten Hausangestellten auch dieser Rechtsweg verschlossen.

Neben dieser Immunität von der Gerichtsbarkeit genießen Diplomaten\_innen und deren Familienangehörige auch das Privileg der Unverletzlichkeit der Person, des Eigentums, der Korrespondenz und der Privatwohnung (Art. 29 f. WÜD). Aus dieser Unverletzlichkeit resultiert ein Verbot jeglicher Zwangsmaßnahmen von Seiten des Empfangsstaates, alle hoheitlichen Maßnahmen zum Zwecke der Strafverfolgung sind unzulässig.<sup>32</sup>

### **3. Geltungsdauer der diplomatischen Immunität**

Die Vorrechte und Immunitäten von Diplomaten\_innen sind wie oben dargestellt eng an die diplomatischen Aufgaben geknüpft. So hängt auch die Wirkdauer dieser Privilegien von dem Zeitraum der Ausübung dieser Tätigkeiten ab:<sup>33</sup>

Die Vorrechte und Immunitäten stehen einem zur Diplomatenliste angemeldeten (notifizierten) Berechtigten von dem **Zeitpunkt an zu, in dem er\_sie zum Zwecke des Dienstantritts in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einreist.**<sup>34</sup> Sollte sich der\_die Diplomat\_in bereits vor Amtsantritt in der Bundesrepublik befinden, beginnt die Privilegierung mit der Notifikation (Art. 39 Abs. 1 WÜD).<sup>35</sup> Der Beginn der Bevorrechtigung ist damit nicht an den Zeitpunkt der Aufnahme der diplomatischen Tätigkeiten, sondern an den der Notifikation geknüpft.

Die **Vorrechte und Immunitäten** einer Person, deren dienstliche Tätigkeit beendet ist, **enden** gemäß dem Grundsatz des Art. 39 Abs. 2 WÜD **mit der Ausreise oder nach Ablauf einer hierfür angemessenen Frist.**

Das Dienstende wird wiederum durch Notifikation bestimmt und erfolgt im Normalfall durch Abberufung des\_der Diplomat\_in durch das Staatsoberhaupt oder den\_die Außenminister\_in des Entsendestaates.<sup>36</sup> Andere Gründe für die Beendigung diplomatischer Tätigkeiten sind das Erlöschen diplomatischer Beziehungen, der Tod des\_der Diplomat\_in oder die Erklärung des\_der Diplomat\_in zu persona non grata (vgl. Art. 9 WÜD).<sup>37</sup> Die Ausreise wiederum ist im WÜD nicht definiert.<sup>38</sup> Geht man jedoch von dem Wortlaut des Art. 39 WÜD aus, so ist unter der Ausreise nicht nur ein zeitlich begrenztes Verlassen des Empfangsstaates, sondern das dauerhafte Verlassen dieses zum Zwecke des Dienstan-

---

<sup>30</sup> GMBI (2015) Nr 62/63, S. 1211.

<sup>31</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 269.

<sup>32</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 248; Baldegger (2015), Immunitäten und Menschenrechte, S. 105.

<sup>33</sup> Vgl. Art 39 WÜD.

<sup>34</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 338; GMBI (2015) Nr 62/63, S. 1211.

<sup>35</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 338; GMBI (2015) Nr 62/63, S. 1211.

<sup>36</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 340.

<sup>37</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 340.

<sup>38</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 341.

tritts in einem anderen Staat zu verstehen.<sup>39</sup> Dieser Auslegung entspricht auch die deutsche Praxis. Nach dieser wird Diplomat\_innen im Anschluss an die notifizierte Tätigkeitsbeendigung ein bis zu dreimonatiger bevorrechtigter Aufenthalt in der Bundesrepublik gewährleistet.<sup>40</sup> Dies dient zum einen Diplomat\_innen die ordnungsgemäße Abwicklung der Tätigkeiten zu erlauben und zum anderen ihnen und ihren Familienmitgliedern eine unbehelligte Ausreise zum nächsten Dienstort zu gestatten.<sup>41</sup> Hält sich der\_die Diplomat\_in jedoch auch nach Verstreichen dieser Frist in der Bundesrepublik auf und lag kein Ausnahmefall<sup>42</sup> vor, der dem\_der Diplomat\_in keine Möglichkeit zur rechtzeitigen Ausreise ließ, erlischt die Immunität.<sup>43</sup>

Zu beachten bleibt aber, dass Diplomat\_innen mit der Ausreise nicht alle Bevorrechte verlieren, vielmehr wird lediglich die Dimension reduziert.<sup>44</sup> Im Falle der Immunität bedeutet dies eine Beschränkung auf die **Amtsimmunität**.<sup>45</sup> Diese Form der Immunität umfasst im Gegensatz zu der absoluten Immunität lediglich die Befreiung der Gerichtbarkeit in Hinblick auf amtliche beziehungsweise dienstliche Tätigkeiten vor, sogenannte Amtsimmunität (Art. 39 Abs. 2 WÜD).<sup>46</sup> Unter Amtshandlungen sind alle Tätigkeiten zu verstehen, die in einem engen zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit den hoheitlichen Aufgaben stehen, diesen mittelbar dienen oder für die Aufrechterhaltung des Missionsbetriebs erfolgen (vgl. Art. 3 WÜD).<sup>47</sup> Auch wenn diese Abgrenzungskriterien nur vage Richtlinien für die Unterscheidung dienstlicher und privater Tätigkeiten bieten, besteht vorwiegend Einigkeit darüber, dass die Beschäftigung privater Hausangestellter, analog der Anmietung der Wohnung, der privaten Lebenssphäre des\_der Diplomat\_in zugerechnet wird.<sup>48</sup> Besonders der sachliche Bezug zur Erfüllung einer Amtshandlung ist zu schwach.<sup>49</sup>

---

<sup>39</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 341.

<sup>40</sup> GMBI (2015) NR. 62/62, S. 1211.

<sup>41</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 341.

<sup>42</sup> Ein Ausnahmefall liegt vor, wenn der\_die Diplomat/in keine Möglichkeit hatte die verspätete Ausreise zu verhindern, sog. force majeure. Dies ist beispielsweise gegeben, wenn ein gebuchtes Flugzeug aufgrund schlechter Wetterbedingungen nicht abfliegen kann und die Ausreise dadurch nicht möglich ist; Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 342.

<sup>43</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 342.

<sup>44</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 343; Baldegger (2015), Immunitäten und Menschenrechte, S. 136.

<sup>45</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 343; Baldegger (2015), Immunitäten und Menschenrechte, S. 136.

<sup>46</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 343; Baldegger (2015), Immunitäten und Menschenrechte, S. 105; GMBI (2015) NR. 62/62, S. 1216.

<sup>47</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜD-KO. S. 265; Baldegger (2015), Immunitäten und Menschenrechte, S. 105; GMBI (2015) NR. 62/62, S. 1216.

<sup>48</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜK-KO. S. 278; Baldegger (2015), Immunitäten und Menschenrechte, S. 107, 117.

<sup>49</sup> Swarba v. Al-Awadi, 622 F. 3d 123 (2<sup>nd</sup> Cir. 2010), S. 137 ff., zit. in: Baldegger (2015), Immunitäten und Menschenrechte, S. 117.

## II. Die konsularischen Vertretungen

### 1. Begriff des\_der Konsularbeamt\_innen

Nach Art. 1 Abs. 1 lit. a) WÜK zählen zu den Berufskonsularbeamt\_innen der\_die **Generalkonsul\_in**, der\_die **Konsul\_in**, der\_die **Vizekonsul\_in** und der\_die **Konsularagent\_in**. Daneben sind – wenn auch nicht ausdrücklich in Art. 1 Abs. 1 lit. a) WÜK erwähnt – auch der\_die **Honorarkonsul\_in** Teil der konsularischen Vertretung.<sup>50</sup> Dies resultiert aus Art. 58 WÜK, dessen Wortlaut zum einen davon ausgeht, dass Honorarkonsul\_innen eine konsularische Vertretung im Sinne des Art. 1 Abs. 1 lit. a) WÜK leiten und zum anderen aus der Anwendbarkeit der Kapitel I und IV des WÜK auf Honorarkonsul\_innen.<sup>51</sup>

### 2. Umfang der konsularischen Immunität

Konsularbeamte genießen gemäß Art. 43 Abs. 1 WÜK die **Befreiung von der Straf-, Zivil- oder Verwaltungsgerichtsbarkeit nur für Handlungen, die sie in Wahrnehmung konsularischer Aufgaben vorgenommen haben**.<sup>52</sup> Es handelt sich mithin um eine funktionelle- beziehungsweise **Amtsimmunität**.<sup>53</sup> Anderes gilt jedoch für Konsularbeamt\_innen, die die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen (in der Regel ist dies bei Honorarkonsul\_innen der Fall).<sup>54</sup> Diese fallen nicht unter den privilegierten Personenkreis des Art. 43 Abs. 1 WÜK und genießen lediglich die noch weiter eingeschränkte Form der Immunität, die sogenannte **Amtshandlungsimmunität** (vgl. Art. 71 Abs. 1 WÜK).<sup>55</sup> Die Reduzierung der Privilegierung ergibt sich aus dem sehr eng auszulegenden Begriff der „Amtshandlung“. Umfasst ist nur die Amtshandlung selbst, nicht aber andere – von der Amtsimmunität noch erfasste – Handlungen, die mit der eigentlichen Amtshandlung lediglich in einem engen zeitlichen oder sachlichen Zusammenhang stehen.<sup>56</sup> Familienmitglieder von Konsularbeamt\_innen werden weder in Art. 43 WÜK noch an einer anderen Stelle des WÜK als bevorrechtigte Personen genannt, sie genießen folglich keinerlei Vorrechte und Privilegien.<sup>57</sup>

### 3. Geltungsdauer der konsularischen Immunität

Die konsularische Immunität beginnt gemäß Art. 53 Abs. 1 WÜK mit der **Einreise in das Hoheitsgebiet** der Bundesrepublik zum Zwecke des Dienstantritts oder im Falle, dass die der\_die Beamt\_in bereits in der Bundesrepublik aufhält mit der **Aufnahme der**

<sup>50</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜK-KO. S. 63.

<sup>51</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜK-KO. S. 63, 395.

<sup>52</sup> Dies gilt gemäß Art. 58 Abs. 2 S. 1 WÜK auch für Honorarkonsul\_innen.

<sup>53</sup> Vgl. Fn. 90.

<sup>54</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜK-KO. S. 295; GMBI (2015) Nr. 62/63, S. 1217.

<sup>55</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜK-KO. S. 295; GMBI (2015) Nr. 62/63, S. 1217.

<sup>56</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜK-KO. S. 449; GMBI (2015) Nr. 62/63, S. 1219.

<sup>57</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜK-KO. S. 63, 295.

**dienstlichen Tätigkeiten** in der konsularischen Vertretung. Zwar enthält der Wortlaut des Art. 53 Abs. 1 WÜK nicht das Erfordernis der Notifikation, da der Empfangsstaat das Einreisedatum in der Regel jedoch nicht wissen kann, ist die Anmeldung des\_der Beamt\_in bei der Konsularliste ungeschriebenes Tatbestanderfordernis für den Beginn der Privilegierung.<sup>58</sup>

Die Immunitäten und Vorrechte enden gemäß Art. 53 Abs. 3 WÜK mit dem **Ende der dienstlichen Tätigkeiten**. Die Amtsimmunität wirkt jedoch auch nach Ende der Diensttätigkeit fort (Art. 53 Abs. 4 WÜK).

Dies und die genauen Umstände die zur Beendigung der sonstigen Vorrechte und Immunitäten führen, spielt für den Fall ausgebeuteter Hausangestellter jedoch keine Rolle. Denn derartige Rechtsverletzungen fallen, wie oben erläutert, nicht unter den Begriff der Amtshandlungen.<sup>59</sup> Mithin steht Hausangestellten von Konsularbeamt\_innen auch während des Aufenthalts in der Bundesrepublik der Rechtsweg offen.

---

<sup>58</sup> Wagner, Raasch, Pröpstl, WÜK-KO. S. 354.

<sup>59</sup> Vgl. Fn. 90.

## **D. Wirkung der diplomatischen Immunität auf die Rechte ausgebeuteter Hausangestellte**

Die Immunität von Diplomaten\_innen und ihren Familienangehörigen versetzt Hausangestellte, vor allem bei Verletzungen der Rechtsordnung des Empfangsstaates durch die Arbeitgeber\_innen, in eine äußerst prekäre rechtliche Lage.<sup>60</sup> Ursächlich hierfür ist die rechtliche Immunität von Diplomaten\_innen, die zu Teil- beziehungsweise Undurchsetzbarkeit von Ansprüchen führt.<sup>61</sup>

Wie undurchlässig der Zugang zur deutschen Gerichtsbarkeit für Hausangestellte von Diplomaten\_innen ist, hängt zum einen mit dem Umfang der Immunität des\_der Diplomaten\_in und zum anderen mit der Zuordnung von Hausangestellten zur privaten oder funktionellen Lebenssphäre des\_der Diplomaten\_in ab.

Wie oben dargestellt, genießen Diplomaten\_innen während des Aufenthalts im Empfangsstaat absolute Immunität. Diese Form der Immunität gilt für Rechtsverstöße, die im Rahmen amtlicher wie privater Handlungen begangen werden und führt in Deutschland zur Befreiung von der Gerichtsbarkeit nach Maßgaben des WÜD (§ 18 GVG). Da die Ausnahmen der Immunität aus Art. 31 Abs. 1 lit. a-c WÜD auf hier einschlägige Sachverhalte keine Anwendung finden, führt die absolute Immunität dazu, dass Hausangestellte **während der Dienstzeit** des\_der Diplomaten\_in **keinerlei Möglichkeiten** haben rechtliche Schritte gegen ihre Arbeitgeber\_innen einzuleiten. Alle fünf Rechtswege sind ihnen aufgrund des Verfahrenshindernisses gemäß **§ 18 GVG in Verbindung mit dem WÜD** verschlossen.

Etwas anderes könnte sich für den Zeitraum **nach Beendigung** der diplomatischen Tätigkeit und der Ausreise des\_der Diplomaten\_in ergeben. Dies gründet darauf, dass mit der Ausreise die **Immunität für privates Handeln erlischt** und die Beschäftigung privater Hausangestellter stets der privaten Lebenssphäre von Diplomaten\_innen zugerechnet wird. Rechtsverstöße gegen das Hauspersonal können mithin nicht von der funktionellen Immunität abgeschirmt werden. Klagen Hausangestellter also nach Ausreise des\_der Arbeitgeber\_in liegt kein Verfahrenshindernis qua Immunität vor und der **Rechtsweg** in Deutschland kann beschritten werden.

Allerdings ist auch dieser **nachträgliche Rechtsschutz nicht effektiv**. Zunächst ist die Beschreitung des Rechtswegs im ehemaligen Empfangsstaat unwahrscheinlich, da Hausangestellte von Diplomaten\_innen mit Beendigung des Arbeitsverhältnisses, spätestens aber mit Abreise des\_der Arbeitgeber\_in aus der Bundesrepublik ausreisen müssen. Kommt es dennoch zu einem Urteil erweist sich die Vollstreckung des deutschen Titels im

---

<sup>60</sup> Baldegger (2015), Immunitäten und Menschenrechte, S. 136; Germelmann, Archiv des Völkerrechts, 2016 Vol. 54, S. 100.

<sup>61</sup> Germelmann, Archiv des Völkerrechts, 2016 Vol. 54, S. 100.

folgenden Empfangsstaat des\_der Diplomat\_in in der Regel als rechtlich oder tatsächlich unmöglich. Dies gründet darauf, dass der\_die Angeklagte sich zum Zeitpunkt der Klageerhebung bereits nicht mehr im jeweiligen Staat aufhält und/oder die Entsendestaaten kaum Rechtshilfe leisten.<sup>62</sup> Weiterhin schließt die Tatsache, dass es sich bei den Rechtsverstößen um private Handlungen des\_der Diplomat\_in handelt eine zivilrechtliche Klage gegen den Entsendestaat aus.<sup>63</sup> Zuletzt kann im Falle der Abberufung oder der Versetzung des\_der Diplomat\_in in ein anderes Land keine Zwangsvollstreckung vollzogen werden, denn der\_die Diplomat\_in ist im folgenden Empfangsstaat erneut von der Gerichtsbarkeit befreit und genießt im gleichen Umfang Vollstreckungsimmunität.

---

<sup>62</sup> *Baldegger* (2015), Immunitäten und Menschenrechte, S. 137; *Germelmann*, In: *Archiv des Völkerrechts*, 2016 Vol. 54, S. 108, 119.

<sup>63</sup> Im Gegensatz zu dienstlichem Hauspersonal, das die Möglichkeit hat, den Entsendestaat zu verklagen, sofern diesem das ausbeuterische Verhalten zurechenbar ist; *Baldegger* (2015), Immunitäten und Menschenrechte, S. 137.

## E. Entschädigungsansprüche gegen den deutschen Staat

Um dennoch einen Schadensausgleich zugunsten von ausgebeuteten Hausangestellten zu gewährleisten, könnte die oben beschriebene Rechtsschutzlücke durch das deutsche Staatshaftungsrecht zumindest teilweise geschlossen werden.<sup>64</sup>

Aus den vielfältigen Ansprüchen des Staatshaftungsrechts im Rahmen der Aufopferungsansprüche im weiten Sinne kommt ein **Anspruch aus enteignendem Eingriff** in Betracht.<sup>65</sup> Denn Grundgedanke dieses Anspruchs ist es, dem\_derjenigen einen Ausgleich zu gewähren, der\_die aufgrund einer rechtmäßigen hoheitlichen Maßnahme im konkreten Einzelfall einen atypischen oder unvorhersehbaren Nachteil erleidet und zugunsten des Allgemeinwohls ein sogenanntes Sonderopfer erbringt.<sup>66</sup> Dieses besteht in einer enteignungsrechtlich unzumutbaren Beeinträchtigung des Eigentums.<sup>67</sup> Voraussetzung ist, dass durch ein rechtmäßiges öffentlich-rechtliches Handeln unmittelbar in Eigentum im Sinne von Art. 14 I 1 GG eingegriffen wird und der Eingriff und seine Folgen für den\_die betroffene\_n Eigentümer\_in ein Sonderopfer bedeutet.<sup>68</sup> Zu prüfen ist hier also, ob die rechtlichen Auswirkungen der diplomatischen Immunität auf die Ansprüche der Hausangestellten diese Voraussetzungen erfüllen.

### I. Eigentumsbeeinträchtigung i. S. v. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG

Eigentum im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ist jedes vermögenswerte Recht, das dem\_der Berechtigten von der Rechtsordnung zur privaten Nutzung und zur eigenen Verfügung zugeordnet ist.<sup>69</sup>

Damit umfasst der Begriff des Eigentums aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG – weiter als der des Bürgerlichen Rechts – auch Ansprüche und Forderungen des privaten Rechts (obligatorische Rechte).<sup>70</sup> Die Schutzwirkung des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG kann sich mithin nur dann entfalten, wenn sie einen Vermögenswert repräsentieren, der\_die Inhaber\_in sie zu seinem\_ihrem privaten Nutzen ausüben und über sie verfügen kann.<sup>71</sup>

---

<sup>64</sup> So auch *Germelmann*, Archiv des Völkerrechts, 2016 Vol. 54, S. 101 ff.

<sup>65</sup> *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 25, Rn. 2.

<sup>66</sup> *Dörr*, in: ders., Staatshaftungsrecht in Europa, S. 144; *Baldus/Grzeszick/Wienhues*, Staatshaftungsrecht, Rn. 451.

<sup>67</sup> Ebd.

<sup>68</sup> Rechtsgrundlage sind die aufopferungsrechtlichen Grundsätze der §§ 74, 75 Einl. PrALR von 1974 in ihrer richterlichen Ausprägung; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 1161, 1163.

<sup>69</sup> *Bryde*, in: von Münch/Kohnig, GGK I, Art. 14 Rn. 12.

<sup>70</sup> *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 14 Rn. 6; *Bryde*, in: von Münch/Kohnig, GGK I, Art. 14 Rn. 12.

<sup>71</sup> *Depenheuer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 14 Rn. 152; *Baldus/Grzeszick/Wienhues*, Staatshaftungsrecht, Rn. 362; *Dörr*, in: ders., Staatshaftungsrecht in Europa, S. 143.

Im Falle ausgebeuteter Hausangestellter werden in der Regel Leistungs- und Schadensersatzansprüche geltend gemacht. Diese Ansprüche resultieren in der Regel aus der Nicht- oder nur Teilerfüllung des geschlossenen Dienstleistungsvertrag (§ 611 BGB). Denn ein solcher Vertrag verpflichtet den\_ die Arbeitgeber\_in neben der Zahlung der vereinbarten Vergütung (§ 611 I BGB) zur Vornahme besonderer Schutzmaßnahmen (§ 618 BGB). Diese Schutzmaßnahmen umfassen, sofern der Verpflichtete in die häusliche Gemeinschaft aufgenommen ist, Einrichtungen und Anordnungen in Ansehung des Wohn- und Schlafrums, der Verpflegung sowie der Arbeits- und Erholungszeit, welche mit Rücksicht auf die Gesundheit, die Sittlichkeit und die Religion des Verpflichteten erforderlich sind (§ 618 Abs. 2 BGB). Erfüllt der Dienstberechtigte (Arbeitgeber) die ihm in Ansehung des Lebens und der Gesundheit des Verpflichteten obliegenden Verpflichtungen nicht, so finden auf seine Verpflichtung zum Schadensersatz die für unerlaubte Handlungen geltenden Vorschriften der §§ 842 bis 846 entsprechende Anwendung (§ 618 Abs. 3 BGB).

Auf diese Ansprüche nimmt diplomatische Immunität in zweierlei Hinsicht Einfluss.

Zum einen **verlieren privatrechtliche Ansprüche der Hausangestellten faktisch ihren Vermögenswert**, da trotz noch bestehender Verfügungsgewalt keine effektive Ausübung möglich ist.<sup>72</sup> Zum anderen **verhindert die Immunität während der Amtszeit in der Bundesrepublik die prozessuale Durchsetzbarkeit**.<sup>73</sup> Erst mit Wegfall des Verfahrenshindernisses aus § 18 GVG können die Ansprüche weiterverfolgt werden.<sup>74</sup>

## II. Eingriff durch öffentlich-rechtliches Handeln

Für einen Anspruch aus enteignendem Angriff muss die einschlägige Eigentumsbeeinträchtigung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG weiterhin durch einen staatlichen Eingriff erfolgen. Für vorliegende Fallkonstellationen bedeutet dies, dass der Verlust beziehungsweise die Verhinderung der prozessualen Durchsetzbarkeit privatrechtlicher Ansprüche aus §§ 611, § 618 II, III in Verbindung mit § 842 BGB durch rechtmäßiges hoheitliches Handeln erfolgt ist.

Anknüpfungspunkt ist die Rechtsnorm des **§ 18 GVG**, welche auf das WÜD verweist und die Prozessführung gegen Diplomat\_innen vor deutschen Gerichten verhindert. Durch ein Ratifikationsgesetz wurden die Vorschriften der Art. 31 ff. WÜD zu verbindlichem innerstaatlichen Recht in Vollzug gesetzt bzw. transformiert.<sup>75</sup> Daneben ist die diplomatische Immunität Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts. Solche „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ werden gemäß Art. 25 GG mit dem Rang eines einfachen Bundesgesetzes

---

<sup>72</sup> *Germelmann*, Archiv des Völkerrechts, 2016 Vol. 54, S. 110.

<sup>73</sup> Ebd.

<sup>74</sup> Ebd.

<sup>75</sup> *Rojahn*, in: von Münch / Kohnig, GGK I, Art. 59 Rn. 36 f.

in die deutsche Rechtsordnung inkorporiert.<sup>76</sup> Beides manifestiert sich als **öffentlich-rechtlicher Akt** in § 18 GVG, der die Rechtswirkungen und -folgen normiert und in der Praxis herangezogen wird.<sup>77</sup>

Staatliche Eingriffe erfolgen jedoch typischerweise durch Real- oder Rechtsakte, insbesondere Planfeststellungsbeschlüsse oder Verwaltungsakte und gerade nicht durch formelle Gesetze, wie es bei § 18 GVG der Fall ist.<sup>78</sup> Fraglich ist also, ob eine Eigentumsbeeinträchtigung durch ein formelles Gesetz ebenfalls einen Anspruch aus enteignendem Eingriff begründen kann. Ein solcher wird bei einem Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff überwiegend verneint.<sup>79</sup>

Einen Anspruch aus enteignendem Eingriff negiert der BGH jedenfalls dann, wenn massenhaft auftretende Schäden die legislative Folge darstellen.<sup>80</sup> Dies kann zum einen mit den Erwägungen zum Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff und zum anderen mit der Rechtswidrigkeit des gesetzgeberischen Handelns sowie dem Fehlen eines Sonderopfers eines/einer einzelnen Betroffenen begründet werden.<sup>81</sup> Ob ein solcher Anspruch vorliegt, wenn ein Handeln des formellen Gesetzgebers im Einzelfall vorliegt, hat der BGH bisher indes offen gelassen.<sup>82</sup> Maßgebend wäre in diesem Fall, ob der/die Betroffene in einem konkreten Einzelfall aufgrund der unmittelbaren Eigentumsbeeinträchtigungen unzumutbare Einbußen erleidet, die nur in Ausnahmen und unter besonderen Umständen eintreten.<sup>83</sup>

## 1. Unmittelbarkeit des Eingriffs

§ 18 GVG müsste unmittelbar zu einer Eigentumsbeeinträchtigung der betroffenen Hausangestellten führen. Dazu muss die Eigentumseinbuße zum einen eine typische Folge des öffentlich-rechtlichen Handelns sein und zum anderen aus der Eigenart der Maßnahme folgen.<sup>84</sup> Zunächst scheint der Erlass des Ratifikationsgesetzes in Form des § 18 GVG selbst noch nicht die von Art. 14 GG geschützten Rechte zu beeinträchtigen. Dies kann jedoch dahinstehen, da dem BGH zufolge entscheidend ist, ob aufgrund der Eigenart der hoheitlichen Maßnahme eine Gefahrenlage geschaffen wurde, die zu den schädigenden

---

<sup>76</sup> *Rojahn*, in: von Münch/Kohnig, GGK I, Art. 59 Rn. 36 f.

<sup>77</sup> ArbG Berlin, Urt. v. 14.6.2011 – 36 Ca 3627/11; LAG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 9.11.2011 – 17 Sa 1468/11; *Germelmann*, Archiv des Völkerrechts, 2016 Vol. 54, S. 112.

<sup>78</sup> *Baldus/Grzeszick/Wienhues*, Staatshaftungsrecht, Rn. 472.

<sup>79</sup> vgl. ausführlich *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 280 ff.; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 1148 ff.; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 27, Rn. 91; ; *Baldus/Grzeszick/Wienhues*, Staatshaftungsrecht, Rn. 449; *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 39, Rn. 32.

<sup>80</sup> BGHZ 102, 350 (361f.); für eine ausführliche Argumentation siehe ebd.

<sup>81</sup> *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 1172; vgl. auch Fn. 69.

<sup>82</sup> *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 1173.

<sup>83</sup> *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 1173.

<sup>84</sup> *Baldus/Grzeszick/Wienhues*, Staatshaftungsrecht, Rn. 473.

Auswirkungen geführt hat.<sup>85</sup> § 18 GVG hindert die Durchsetzbarkeit privatrechtlicher Ansprüche von Hausangestellten gegen Diplomaten\_innen und befreit letztere von der deutschen Gerichtsbarkeit. Diese ständige latente Gefährdung der Eigentumsposition konkretisiert sich in dem Moment, in welchem **Hausangestellte ihre Ansprüche** aufgrund des Prozesshindernisses **nicht durchsetzen können** und verdichtet sich schlussendlich zu einem unmittelbar wirkenden staatlichen Eingriff.<sup>86</sup>

## 2. Sonderopfer

Weiterhin müsste die Eigentumseinbuße ein Sonderopfer darstellen. Dies ist dann zu bejahen, wenn die Eigentumsbeeinträchtigung keine vorhersehbare Folge darstellt, sondern sich durch besondere Umstände heraushebt und zu einer unzumutbaren Belastung führt.<sup>87</sup>

Da die Undurchsetzbarkeit privatrechtlicher Ansprüche wegen des Prozesshindernisses aus § 18 GVG vorhersehbar ist, ist hierin noch kein Sonderopfer zu sehen.

Auch ist ein Sonderopfer zu verneinen, wenn eine Anspruchsdurchsetzung nach dem Ende der Immunität in Deutschland oder ein Verfahren im Entsendestaat (Art. 31 Abs. 4 WÜD) möglich ist, da dies dem\_der Betroffenen theoretisch (ggfs. mit einer Entschädigung) zumutbar wäre.<sup>88</sup> In der Praxis erweist sich der nachträgliche Rechtsschutz jedoch meist als ineffektiv, sodass der\_die Betroffene faktisch rechtslos ist.<sup>89</sup> Die Folge ist, dass der\_die Betroffene die **Ansprüche dauerhaft nicht mehr geltend machen** kann. Diese Rechtslosigkeit der\_des Hausangestellten hebt diese\_n von denjenigen heraus, die ggfs. Ansprüche mit den durch das WÜD oder das deutsche Recht gewährleisteten Möglichkeiten mit Ende der diplomatischen Mission geltend machen können. Hierin kann eine Überschreitung der Schwelle der hinzunehmenden Belastung und das Vorliegen eines Sonderopfers gesehen werden.<sup>90</sup>

Diese Schlussfolgerung lässt sich vor allem damit stärken, dass die Undurchsetzbarkeit von Ansprüchen sowohl gegen das Recht auf ein faires Verfahren aus Art 2 Abs 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) als auch gegen das Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG verstößt. Das Recht auf ein faires Verfahren ist betroffen, da ausgebeutete Hausangestellte keinen Zugang zu einem unabhängigen, unparteiischen und aufgrund eines Gesetzes errichteten Gericht haben. Das Recht auf effektiven Rechtsschutz ist verletzt, da ein besonderes Interesse an der Rechtsverfolgung von Grund- und Menschenrechtsverletzungen besteht.<sup>91</sup> Damit führt § 18 GVG im

---

<sup>85</sup> BGHZ 92, 34 (41); *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 302.

<sup>86</sup> Siehe oben C. I. 4.; *Germelmann*, Archiv des Völkerrechts, 2016 Vol. 54, S. 113 f.

<sup>87</sup> Siehe oben C. I. 5. b.

<sup>88</sup> Siehe oben C. I. 4.; ebd.

<sup>89</sup> Siehe oben C. I. 4.

<sup>90</sup> *Germelmann*, Archiv des Völkerrechts, 2016 Vol. 54, S. 122.

<sup>91</sup> *Germelmann*, Archiv des Völkerrechts, 2016 Vol. 54, S. 121.

Fälle ausgebeuteter Hausangestellter zu einer unzumutbaren Eigentumseinbuße (Sonderopfer).

### **III. Rechtmäßigkeit der Eigentumsbeeinträchtigung**

Zuletzt muss die Eigentumsbeeinträchtigung für den Anspruch aus enteignendem Eingriff rechtmäßig gewesen sein. Dies ist bei grundrechtsbeschränkenden Normen, wie es bei § 18 GVG der Fall ist, dann zu bejahen, wenn die Norm verfassungsmäßig, insbesondere verhältnismäßig ist.<sup>92</sup>

**Hier steht § 18 GVG dem Grundrecht aus Art. 14 GG gegenüber.** Sinn und Zweck des § 18 GVG ist die Funktionalität der zwischenstaatlichen Beziehungen zu gewährleisten. Denn die Möglichkeit Diplomaten\_innen uneingeschränkt vor Gerichten der Empfangsstaaten zu belangen, gefährdete die ungehinderte Ausübung der diplomatischen Tätigkeiten in zweierlei Hinsicht. Zum einen bedeutete die Öffnung des Rechtswegs gegen Diplomaten\_innen eine Unsicherheit für die Amtsträger\_innen zum anderen böte sich den Empfangsstaaten ein Einfallstor auf Handlungen von Diplomaten\_innen konkreten Einfluss zu nehmen.<sup>93</sup> Damit dient § 18 GVG vornehmlich dem Schutz von Diplomaten\_innen vor willkürlicher, gerichtlicher Verfolgung durch den Empfangsstaat.<sup>94</sup> Die Grundrechtsbeeinträchtigung Dritter ist lediglich ein Folgeprodukt, welches nur dann entsteht wenn der\_die Diplomat\_in ihren Pflichten aus privatrechtlichem Handeln nicht nachkommt.<sup>95</sup> Tritt diese Folge jedoch ein, resultiert aus ihr nicht zwingend eine absolute Rechtsschutzlosigkeit des\_der Beeinträchtigten. Denn § 18 GVG verhindert die Prozessführung gegen Diplomaten\_innen nur während der Amtszeit in der Bundesrepublik und eine Klage im Entsendestaat des\_der Diplomat\_in ist grundsätzlich zu jeder Zeit möglich (Art. 31 Abs. 4 WÜD).<sup>96</sup> Außerdem hält das WÜD Mechanismen bereit, mittels welcher Staaten auf pflichtwidriges Verhalten von Diplomaten\_innen reagieren können. Zum einen kann der Entsendestaat auf die Immunität verzichten, sodass eine Klage im Empfangsstaat möglich wird (Art. 32 Abs. 1 WÜD). Zum anderen kann der Empfangsstaat den\_die Diplomat\_in zur persona non grata erklären, sodass der Entsendestaat diese\_n abberufen muss (Art. 9 Abs. 1 WÜD), da er\_sie sonst nicht mehr dem WÜD unterfällt. Zwar kann der\_die Beeinträchtigte diese Mechanismen nicht auslösen, die Kenntnis über diese kann jedoch zur außergerichtlichen Schlichtung durch das Auswärtige Amt führen.<sup>97</sup>

Auch wenn diese alternativen Rechtswege von ausgebeuteter Hausangestellter in der Regel nicht beschränkt werden können, zeigt die Gesamtabwägung doch, dass § 18 GVG

---

<sup>92</sup> *Germelmann*, Archiv des Völkerrechts, 2016 Vol. 54, S. 114.

<sup>93</sup> *Germelmann*, Archiv des Völkerrechts, 2016 Vol. 54, S. 115.

<sup>94</sup> *Germelmann*, Archiv des Völkerrechts, 2016 Vol. 54, S. 115.

<sup>95</sup> *Germelmann*, Archiv des Völkerrechts, 2016 Vol. 54, S. 116.

<sup>96</sup> *Germelmann*, Archiv des Völkerrechts, 2016 Vol. 54, S. 116.

<sup>97</sup> *Germelmann*, Archiv des Völkerrechts, 2016 Vol. 54, S. 116 f.

nur im Ausnahmefall zu derart intensiven Grundrechtseingriffen führt. Dieser Eingriff ist in Abwägung zur Errichtung und Aufrechterhaltung diplomatischer Beziehungen verhältnismäßig.

#### **IV. Schlussfolgerung**

Die Rechtsschutzlücke von welcher ausgebeutete Hausangestellte von Diplomat\_innen betroffen sind, kann wie eben gezeigt durch das deutsche Staatshaftungsrecht zumindest teilweise geschlossen werden. Denn der Anspruch aus enteignendem Angriff findet auf Konstellationen Anwendung, in denen Hausangestellte ihre Schadensersatz- und Leistungsansprüche nicht effektiv durchsetzen können.

In dieser Situation, welche für ausgebeutete Hausangestellte der Regelfall ist, erfolgt ein unmittelbarer Eingriff auf die Eigentumsposition der Hausangestellten durch rechtmäßiges öffentlich-rechtliches Handeln, welches die Hinnahme eines Sonderopfers zur Folge hat. Konkretisiert bedeutet dies, dass die Durchsetzung der Ansprüche aus §§ 611, 618 in Verbindung mit § 842 BGB, welche eine Eigentumsposition im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG darstellen, aufgrund des Verfahrenshindernisses aus § 18 GVG nicht durchgesetzt werden können. Zwar stellt § 18 GVG als formelles Gesetz kein typisches hoheitliches Handeln in Form von Real- oder Rechtsakten dar, jedoch versucht auch er nur im Sonderfall der konkreten Nichterfüllung der vertraglichen Pflichten des\_der Arbeitgeber\_in einen eigentumsbeeinträchtigten Eingriff. Damit ist die Anforderung des Eingriffs durch hoheitliches Handeln erfüllt. § 18 GVG verursacht darüber hinaus einen unmittelbaren Eingriff in die Eigentumsposition ausgebeuteter Hausangestellter, da er eine ständige latente Gefahrenlage schafft, die in dem Moment, in welchem Hausangestellte ihre Ansprüche nicht durchsetzen können zu einem konkret wirkenden staatlichen Eingriff führt. Weiterhin ist dieser Eingriff als rechtmäßig einzustufen, da trotz hiesiger massiver Grundrechtseingriffe, in der Gesamtabwägung deutlich wird, dass § 18 GVG nur im Ausnahmefall derart restriktiv wirkt und diese Eingriffe in Abwägung zur Errichtung und Aufrechterhaltung diplomatischer Beziehungen verhältnismäßig sind. Zuletzt stellt das Verfahrenshindernis aus § 18 GVG auch eine unzumutbare Belastung für ausgebeutete Hausangestellte dar, denn die Ansprüche können weder nach dem Ende der diplomatischen Tätigkeit in der Bundesrepublik, noch im Entsendestaat des\_der Diplomat\_in effektiv durchgesetzt werden.

Da folglich alle Anspruchsvoraussetzungen für einen Schadensausgleich aus enteignendem Eingriff erfüllt sind, können ausgebeutete Hausangestellte zumindest eine finanzielle Entschädigung für nichtgeleistete Lohnauszahlungen und psychische wie physische Miss-handlungen von der Bundesrepublik Deutschland erhalten.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> *Germelmann*, Archiv des Völkerrechts, 2016 Vol 54, S. 122.

## F. Fazit

Die Ausführungen haben gezeigt, dass sich besonders im Falle der Ausbeutung von Hausangestellten von Diplomat\_innen und deren Familienangehörigen eine massive Rechtsschutzlücke auftut. Dies erkannte auch das Auswärtige Amt, welches mittels diverser Rundnoten diese Form der Ausbeutung einzudämmen versuchte. Jedoch blieben Meldungen über teils massive Rechtsverletzungen in derartigen Arbeitnehmer\_innen-Konstellationen auch trotz dieser Maßnahmen nicht aus. Für betroffene Hausangestellte bedeutet dies neben physischer und psychischer Belastung eine äußerst prekäre rechtliche Position, denn die Durchsetzung der Ansprüche gegen ihre Arbeitgeber\_innen gestaltet sich als rechtlich und/oder tatsächlich unmöglich.

Ursächlich für diese Position ist die absolute Immunität von Diplomat\_innen und ihren Familienangehörigen, welche in Art. 31 Nr. 1 WÜD geregelt ist. Sie wirkt sich auf die rechtliche Position ausgebeuteter Hausangestellter gleich mehrdimensional aus.

Ist der\_die Diplomat\_in zum Zeitpunkt der Rechtsverletzung in der Bundesrepublik tätig, so führt die Immunität gemäß § 18 GVG zu einem Verfahrenshindernis vor deutschen Gerichten. In anderen Worten führt die Immunität dazu, dass ausgebeutete Hausangestellte während der Dienstzeit der Arbeitgeber\_innen in Deutschland keinerlei rechtliche Schritte gegen diese einleiten können. Zwar erlischt die Immunität für privates Handeln – worunter auch die Beschäftigung privater Hausangestellter fällt – und damit auch das Verfahrenshindernis aus § 18 GVG mit Beendigung der diplomatischen Tätigkeit und der Ausreise des\_der Diplomat\_in aus der Bundesrepublik, sodass der Rechtsweg in Deutschland beschritten werden kann, jedoch vermag auch dieser nachträgliche Rechtsschutz keinen effektiven Schadensausgleich zu schaffen. Nicht nur ist es bereits unwahrscheinlich, dass betroffene Hausangestellte den Rechtsweg in Deutschland beschreiten, da diese mit Beendigung des Arbeitsverhältnisses, spätestens aber mit Abreise des\_der Arbeitgeber\_in selbst aus der Bundesrepublik ausreisen müssen, auch erweist sich die Vollstreckung eines deutschen Titels aufgrund der Immunität des\_der Diplomat\_in im folgenden Empfangsstaat als rechtlich unmöglich. Selbst in Fällen in denen der\_die Diplomat\_in nicht unmittelbar in ein anderes Land abberufen oder versetzt wurde, hat sich gezeigt, dass Entsendestaaten kaum Rechtshilfe bei der Vollstreckung internationaler Titel gegen ehemalige Diplomat\_innen leisten.

Als alternativer Anspruch kommt auch ein Anspruch gegen den Entsendestaat nicht in Betracht, da die Rechtsverletzung des\_der Hausangestellten aufgrund einer privaten Handlung des\_der Diplomat\_in und gerade nicht aufgrund hoheitlichen Handelns des Entsendestaates erfolgt.

Jedoch hat die obige Ausführung gezeigt, dass ein Entschädigungsanspruch gegen den deutschen Staat geltend gemacht werden könnte. Einschlägig ist in hiesigen Fallkonstel-

lationen der Anspruch aus enteignendem Eingriff. So erleiden Hausangestellte von Diplomaten\_innen durch das Verfahrenshindernis aus § 18 GVG einen unmittelbaren Eingriff auf ihre Rechtspositionen gegenüber den Arbeitgeber\_innen welcher sich in der Verhinderung der Durchsetzbarkeit der jeweiligen Ansprüche auf unbestimmte Zeit konkretisiert. Durch diesen Eingriff werden betroffene Hausangestellte einer unzumutbaren Belastung ausgesetzt, welche sie zugunsten des Allgemeinwohls – hier zugunsten der Funktionalität der zwischenstaatlichen Beziehungen – erbracht wird.

Auch wenn dieser Rechtsweg die Rechtsschutzlücke, von welche ausgebeutete Hausangestellte betroffen sind, nur teilweise zu schließen vermag, eröffnet er ausgebeuteten Hausangestellten doch einen Weg Schadensausgleich für nichtgeleistete Lohnauszahlungen und/oder psychische wie physische Misshandlungen zu erhalten und über den juristischen Weg auf ihr Position aufmerksam zu machen.

Da sich die Eigentumsposition der Hausangestellten aus den Ansprüchen gegen ihre Arbeitgeber\_innen ergibt, könnte zudem eine abschreckende Wirkung für Diplomaten\_innen entstehen. Denn auch wenn die Ansprüche nicht direkt gegen den\_die Diplomat\_in geltend gemacht werden, werden die schädigenden Handlungen vor Gericht getragen. Ansehensverlust und Disziplinarmaßnahmen gegen den\_die Diplomat\_in könnten die Folge sein. Welche Wirkung der Anspruch aus enteignendem Eingriff für den Schutz ausgebeuteter Hausangestellter tatsächlich haben wird, wird die Zukunft zeigen. In jedem Fall öffnet er jedoch neue Wege für Rechtsanwälte\_innen und NGOs, Hausangestellte von Diplomaten\_innen bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen.

## G. Tabelle

Status	Grad der Immunität	Rechtliche Grundlage
<p><b>Diplomatisches Personal</b></p>	<p>Volle Immunität von der Strafgerichtsbarkeit, der Zivil- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Empfangsstaats.</p> <p>Ausgenommen hiervon sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dingliche Klagen in Bezug auf privates, im Hoheitsgebiet des Empfangsstaats gelegenes unbewegliches Vermögen, es sei denn, dass der diplomatische Vertreter dieses im Auftrag des Entsendestaats für die Zwecke der Mission im Besitz hat,</li> <li>• Klagen in Nachlasssachen, in denen der diplomatische Vertreter als Testamentsvollstrecker, Verwalter, Erbe oder Vermächtnisnehmer in privater Eigenschaft und nicht als Vertreter des Entsendestaats beteiligt ist;</li> <li>• Klagen im Zusammenhang mit einem freien Beruf oder einer gewerblichen Tätigkeit, die der diplomatische Vertreter im Empfangsstaat neben seiner amtlichen Tätigkeit ausübt.</li> </ul>	<p>Art. 31 Nr. 1 WÜD</p>
<p><b>Familienmitglieder des diplomatischen Personals</b></p>	<p>Volle Immunität von der Strafgerichtsbarkeit, der Zivil- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Empfangsstaats.</p> <p>Ausgenommen hiervon sind:</p>	<p>Art. 37 Abs. 1 WÜD            → Verweis auf Art. 31 WÜD            u. a.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dingliche Klagen in Bezug auf privates, im Hoheitsgebiet des Empfangsstaats gelegenes unbewegliches Vermögen, es sei denn, dass der diplomatische Vertreter dieses im Auftrag des Entsendestaats für die Zwecke der Mission im Besitz hat,</li> <li>• Klagen in Nachlasssachen, in denen der diplomatische Vertreter als Testamentsvollstrecker, Verwalter, Erbe oder Vermächtnisnehmer in privater Eigenschaft und nicht als Vertreter des Entsendestaats beteiligt ist;</li> <li>• Klagen im Zusammenhang mit einem freien Beruf oder einer gewerblichen Tätigkeit, die der diplomatische Vertreter im Empfangsstaat neben seiner amtlichen Tätigkeit ausübt.</li> </ul>	
<p><b>Mitglieder des Verwaltungsnischen Personals und die zu ihrem Haushalt gehörenden Familienmitglieder<sup>99</sup> in der diplomatischen Mission</b></p>	<p>Grundsätzlich Immunität wie Diplomat_innen:</p> <p>Befreiung von der Strafgerichtsbarkeit, aber unterliegen der Zivil- und Verwaltungsggerichtsbarkeit des Empfangsstaats für Handlungen, die nicht in Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit, sondern im privaten Bereich vorgenommenen wurden, sog. funktionale Immunität und genießen somit volle Immunität nur hinsichtlich sog. Amtshandlungen.</p>	<p>Art. 37 Abs. 2 WÜD</p>

<sup>99</sup> wenn sie weder Angehörige des Empfangsstaats noch in demselben ständig ansässig sind.

<p><b>Konsul_in</b></p>	<p>Immunität von der Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit nur in Bezug auf Handlungen, die sie in Wahrnehmung konsularischer Aufgaben vorgenommen haben, sog. Amtsimmunität oder funktionale Immunität  → im Einzelfall zu beurteilen</p> <p>Ausgenommen sind Zivilklagen,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wenn diese aus einem Vertrag entstehen, den ein Konsularbeamter oder ein Konsularangestellter geschlossen hat, ohne dabei ausdrücklich oder implizite im Auftrag des Entsendestaats zu handeln, sog. Rechtsscheinhaftung oder</li> <li>• wenn diese von einem Dritten wegen eines Schadens angestrengt werden, der aus einem im Empfangsstaat durch ein Land-, Wasser- oder Luftfahrzeug verursachten Unfall entstanden ist.</li> </ul>	<p>Art. 43 WÜK</p>
<p><b>Mitglieder des Verwaltungswirtschaftlichen Personals an Konsulaten</b></p>	<p>Amtsimmunität</p>	
<p><b>Familienangehörige des Konsuls der Konsulin</b></p>	<p>keine Immunität</p>	

## Literaturverzeichnis

- Baldegger, Mirjam*: Das Spannungsverhältnis zwischen Staatenimmunität, diplomatischer Immunität und Menschenrechten: eine Analyse am Beispiel des Rechtsschutzes für ausgebeutetes Hauspersonal von Diplomaten, Botschaften und ständigen Missionen im Gaststaat Schweiz, Baden-Baden: Nomos, 2015.
- Baldus, Manfred/Grzeszick, Bernd/Wienhues, Sigrid*: Staatshaftungsrecht: Das Recht der öffentlichen Ersatzleistungen, 4. Auflage, Heidelberg, München, Landsberg (u.a.): Müller, 2013.
- Ban Ying e.V.*, Informationen für Hausangestellte, die für Diplomaten\_innen arbeiten, 2016.
- Detterbeck, Steffen*: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 14. Auflage, München: Beck, 2016.
- Ban Ying e.V.*: Weibliche Hausangestellte in privaten Haushalten von Diplomaten in der Bundesrepublik Deutschland Auswärtiges Amt, Stand: Februar 2017, <http://www.ban-ying.de/sites/default/files/UN%20Eingabe.pdf>, zuletzt besucht am 26.02.2017.
- Deutsches Institut für Menschenrechte*: Pressemappe zur Pressekonferenz Immunität für Diplomaten – gegen alles Recht? Menschenhandel, Arbeitsausbeutung und Diplomatische Immunität, Stand: Februar 2017, [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Sonstiges/pressemappe\\_PK\\_diplomatische\\_immunitaet\\_27\\_06\\_2011.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Sonstiges/pressemappe_PK_diplomatische_immunitaet_27_06_2011.pdf), zuletzt besucht am 26.02.2017.
- Dörr, Oliver* (Hrsg.): Staatshaftung in Europa: Nationales und Unionsrecht, Berlin (u.a.): de Gruyter, 2014.
- Erbguth, Wilfried*: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht, 8. Auflage, Baden-Baden: Nomos, 2016.
- Germelmann, Peter Philipp*: Diplomatische Immunität als Sonderopfer: Haftet die Bundesrepublik Deutschland für völkerrechtliche Verpflichtungen?, in: Archiv des Völkerrechts, Volume 54, 2016, S. 101-127.
- Jarass, Hans D./Piero, Bodo*: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 14. Auflage, München: Beck, 2016.
- Kartusch, Angelika*: Domestic Workers in Diplomats' Households – Rights Violations and Access to Justice in the Context of Diplomatic Immunity, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2011.
- von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian* (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, 6. Auflage, München: Franz Vahlen, 2010.
- Maurer, Hartmut*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, München: Beck, 2011.

*von Münch, Ingo/Kunig, Philip*: Grundgesetz: Kommentar, Band 1, 6. Auflage, München: Beck, 2012.

*Ossenbühl, Fritz/Cornils, Matthias*: Staatshaftungsrecht, 6. Auflage, München: Beck, 2013.

*Richtsteig, Michael*: Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen: Entstehungsgeschichte, Kommentierung, Praxis, 2. Auflage, Baden-Baden: Nomos, 2010.

*Seidenberger, Ulrich*: Die diplomatischen und konsularischen Immunitäten und Privilegien, in: Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Band 55, Frankfurt am Main u. a.: Lang, 1994.

*Wagner, Niklas/Raasch, Holger/Pröpstl, Thomas*: Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961: Kommentar für die Praxis, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2007.

*Wagner, Niklas/Raasch, Holger/Pröpstl, Thomas*: Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963: Kommentar für die Praxis, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2007.