

Klausur vom 10.07.2019: Die Beschlagnahme der Sea Watch 3

Tausende Menschen möchten Afrika verlassen, um aus materieller Not und Verfolgung nach Europa zu flüchten. Zahlreiche bezahlen Schlepper, um ungenehmigt in ein europäisches Land einzureisen. Einer der Wege führt über das Mittelmeer. Dort hoffen sie dann, aus ihren seeuntüchtigen Booten gerettet zu werden. So handelte im April 2019 auch eine Gruppe von 53 Schwarzafrikanern, die von Libyen aufbrachen und in internationalen Gewässern von dem (motorisierten) Rettungsschiff „Sea Watch 3“ aus Seenot gerettet wurden. Das im Eigentum der deutschen Rettungsorganisation „Sea Watch e.V.“ stehende Schiff fährt unter niederländischer Flagge.

Die deutsche Kapitänin des Schiffes Karola R. brachte die Geretteten nicht zurück nach Libyen, wo sie teilweise unter unmenschlichen Bedingungen in Lagern gelebt hatten, sondern steuerte die italienische Insel Lampedusa an. Allerdings wurde sie von der italienischen Küstenwache 1 km vor Lampedusa angehalten und musste ankern. Die Küstenwache inspizierte das Schiff, sah sich (unter Beteiligung einer italienischen Amtsärztin) auch den Gesundheitszustand der Passagiere an. Nach drei Tagen gestattete sie elf Passagieren, darunter drei Minderjährigen und zwei schwangeren Frauen, an Land gebracht zu werden. Die übrigen 42 Menschen mussten auf dem Schiff bleiben. Lebensmittel und frisches Wasser wurden an Bord gebracht.

Der Kapitänin wurde am 26. April 2019 schriftlich angedroht, dass das Schiff beschlagnahmt, möglicherweise auch enteignet werde und sie selbst sowie die Rettungsorganisation „Sea Watch“ bestraft würden, wenn das Schiff in den Hafen von Lampedusa einfahre. Gleichzeitig wurde die Kapitänin aufgefordert, bis zum 1. Mai 2019 die italienischen Hoheitsgewässer zu verlassen. Sie könne auch in Korsika oder Spanien anlanden oder bis in die Niederlande oder nach Deutschland fahren. Hiergegen erhob die Kapitänin erfolglos Widerspruch.

Am 3. Mai 2019 entschied sich die Kapitänin – nach Zustimmung der Organisation „Sea Watch“ -, in den Hafen von Lampedusa einzufahren. Sie hatte aufgrund ihrer allgemeinen Lebenserfahrung (wenngleich sie keine medizinische Ausbildung hat) den Eindruck gewonnen, dass zahlreiche der Flüchtlinge traumatisiert waren und ihnen eine Weiterfahrt – etwa in die Niederlande – nicht zugemutet werden konnte. Bei der Einfahrt rammte sie ein mit Personal besetztes Boot der italienischen Küstenwache, das sich im letzten Moment noch in Sicherheit bringen konnte. In Lampedusa gingen die 42 Passagiere an Land. 21 von ihnen konnten auf andere EU-Staaten verteilt werden, 21 blieben in Italien.

Das italienische Innenministerium ordnete am 15. Mai 2019 in einer an den „Sea Watch e.V.“ gerichteten Verfügung die Beschlagnahme und den Eigentumsentzug des Schiffes an. Es liege eine wiederholte Verletzung italienischer Hoheitsgewässer durch den Verein vor, denn auch die Schiffe „Sea Watch 1“ und „Sea Watch 2“ wären illegal nach Italien eingefahren und hätten illegale Migranten an Land gebracht. Nur der Eigentumsentzug könne eine dauerhafte Unterbindung dieser Störung der öffentlichen Ordnung verhindern.

Außerdem wird in einer an Kapitänin R. gerichteten Verfügung eine Strafe von 16.800 Euro gegen sie festgesetzt (42 Passagiere x 400 Euro). Zur Sicherung der Geldforderung wurde ein Bankkonto der R. bei einer italienischen Bank beschlag-

nahmt. R kann über ihr dortiges Guthaben bis zur Höhe der Strafe erst wieder verfügen, wenn sie die 16.800 Euro Strafe gezahlt hat. Die Festsetzung auf nur 400 Euro pro Migrant berücksichtige – so die Verfügung – dass die Kapitänin uneigennützig gehandelt habe und das ihr erstes Fehlverhalten in Italien war.

Die Beschlagnahme des Bankguthabens zum Nachteil der R. und der Entzug des Eigentums am Schiff zum Nachteil des Vereins werden gestützt auf die Verordnung der italienischen Regierung vom 1. April 2019, wonach dem Innenminister die Befugnis eingeräumt wird, Schiffen die Einfahrt in italienische Gewässer aus Gründen der öffentlichen Ordnung zu untersagen. Nach § 4 dieser Verordnung müssen die verantwortlichen Kapitäne von Hilfsschiffen für jeden Migranten, den sie ohne Erlaubnis nach Italien bringen, 300 bis 1.000 Euro Strafe zahlen. Außerdem regelt die VO in ihrem § 5 die Beschlagnahme von Schiffen, die illegal in das italienische Hoheitsgebiet eingefahren sind. Bei wiederholter Verletzung kann nicht nur die Beschlagnahme, sondern auch der Entzug des Eigentums am Schiff angeordnet werden.

Gegen diese Verfügungen erheben der Verein und Kapitänin R. erfolglos Klage vor den italienischen Gerichten. Nach Ausschöpfen des innerstaatlichen Rechtswegs erheben sie rechtzeitig Beschwerde zum EGMR. Der Verein und R. berufen sich darauf, ihrer Rettungspflicht nach Art. 2 EMRK nachgekommen zu sein. Den Geretteten sei die lange Fahrt in die Niederlande nicht zumutbar gewesen. Ergänzend trägt der Verein vor, dass die Aktionen der „Sea Watch 1“ und „Sea Watch 2“, die nicht bestritten werden, vor Erlass der VO vom 1. April 2019 erfolgt sind. Insoweit dürfe es bei der Frage des Eigentumsentzugs keine verbotene Rückwirkung der Regelung geben.

Die gegen Italien gerichtete Beschwerde zum EGMR wird vom Verein und von der Kapitänin Karola R. erhoben. Beide rügen die Verletzung ihrer Eigentumsrechte nach Art. 1 ZP 1 zur EMRK, der Verein am Schiff, die R am Bankguthaben. Weiter rügt der Verein die Verletzung von Art. 2 EMRK, weil durch das enteignete Schiff nun keine Menschen mehr aus Seenot gerettet werden könnten.

Haben die Beschwerden des Vereins und von Frau R. Aussicht auf Erfolg? Prüfen Sie zunächst die Beschwerde des Vereins (Zulässigkeit und Begründetheit), dann die der R (nur Begründetheit).

Zugelassene Hilfsmittel:

Sammlung von Rechtstexten mit EMRK

Lösungsskizze zur EMRK-Klausur vom 10.07.2019

Die Klausur behandelt im Schwerpunkt Fragen der Auslegung von Art. 1 des 1. ZP zur EMRK. Für die Fallkonstellation betreffend die Enteignung des Schiffes „Sea Watch 3“ hat der EGMR am 25.6.2019 entschieden (Application Nr. 32969/19), keine Eilanordnung zur Gestattung der Einfahrt des Schiffes nach Lampedusa und die dortige Anlandung zu erlassen, da er davon ausging, dass die italienischen Behörden „continue to provide all necessary assistance to those persons on board Sea-Watch 3 who are in a situation of vulnerability“. Das betraf nicht die Frage der Enteignung, zeigt aber an, dass der EGMR nicht die akute Notwendigkeit zur Anlandung sah. Hinsichtlich der Beschlagnahme von Transportmitteln kann das bekannte Bosphorus-Urteil des EGMR vom 30.6.2005 herangezogen werden (Nr. 45036/98 – NJW 2006, 197).

1. Beschwerde des Vereins

A) Zulässigkeit nach Art. 34, 35 EMRK

1. Zeitliche, örtliche und sachliche Anwendbarkeit der EMRK

Zeitlich: Ja, denn die angegriffene Enteignung fand nach dem Inkrafttreten der EMRK und des 1. ZP zur EMRK in Italien statt. Der Verein kann daher schlüssig geltend machen, dass die EMRK *ratione temporis* anwendbar ist.

Örtlich: Ja, denn es betrifft das Vertragsgebiet der EMRK. Das Schiff war schon im italienischen Hafen.

Sachlich: Ja, es geht um die Verletzung von Rechten nach der EMRK.

2. Parteifähigkeit (Art. 34 EMRK)

Ja: V ist eine nichtstaatliche Organisation (eingetragener Verein). Zudem regelt Art. 1 ZP 1 ausdrücklich, dass sich auch juristische Personen auf das Eigentumsrecht berufen können

3. Beschwerdeberechtigung

V muss selbst, gegenwärtig und grundsätzlich auch unmittelbar von einer Konventionsverletzung betroffen sein („Opfer“).

a) Betroffenheit im Hinblick auf Art. 1 ZP 1

V ist von der Verletzung seiner Rechte aus Art. 1 des 1. ZP selbst betroffen. Die Verletzungen dauern auch noch an, er ist also gegenwärtig betroffen. Er ist zugleich unmittelbar belastet, es bedarf nicht erst noch eines weiteren Vollzugsaktes.

b) Betroffenheit im Hinblick auf Art. 2 EMRK

V kann sich nicht auf Art. 2 EMRK berufen. Zwar können unter engen Voraussetzungen auch Dritte von einer Verletzung des Art. 2 EMRK betroffen sein. Das gilt aber

nur bei eingetretenem Tod eines nahen Angehörigen, der hier nicht vorlag. Die mittelbare Betroffenheit des Vereins insofern, dass er zukünftig ohne das Schiff keine Schiffbrüchigen mehr retten kann, reicht für eine Beschwerdeberechtigung nicht aus.

4. Rechtsschutzbedürfnis: ja

5. Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs: ja

6. Beachtung der Sechs-Monats-Frist: ja

B) Begründetheit

Verletzung von Art. 1 des 1. ZP zur EMRK durch Eingriff in das Eigentum des V

1. Bestimmung des Schutzbereichs der Eigentumsgarantie. Art. 1 des 1. ZP zur EMRK Artikel 1 des Protokolls Nr. 1 schützt das Eigentum in drei verschiedenen Regelungen: Absatz 1 erster Satz normiert eine staatliche Schutzpflicht zugunsten des Eigentums; Absatz 1 zweiter Satz begrenzt das staatliche Recht zur Eigentumsentziehung; Absatz 2 ermächtigt die Vertragsstaaten, die Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse zu regeln.

Der Begriff des Eigentums ist völkerrechtlich zu bestimmen, der nationale Eigentumsbegriff ist nicht maßgeblich. Der Begriff des Eigentums erfasst vorhandenes Eigentum, aber auch andere Vermögenswerte einschließlich Forderungen, deren Realisierung der Betroffene berechtigterweise erwarten kann. Hier geht es um das zivilrechtliche Eigentum am Schiff, das durch Art. 1 des 1. ZP geschützt wird

2. Eingriff in den Schutzbereich

Im vorl. Fall geht es um den Entzug des Eigentums, eine förmliche Enteignung und nicht nur um eine Einschränkung der Verfügungsgewalt. Ein Eingriff liegt insoweit vor.

3. Rechtfertigung des Eingriffs

a) gesetzliche Grundlage (ja). Zwar ist die dem Eingriff zugrunde liegende Rechtsgrundlage eine Verordnung. Auch eine VO kann iSd EMRK eine hinreichende gesetzliche Ermächtigung darstellen. Entscheidend ist, ob ihr Regelungsgehalt das geforderte Verhalten für den Adressaten vorhersehbar macht. Das ist hier der Fall. Auch kann davon ausgegangen werden, dass eine hinreichende, auf den demokratischen Gesetzgeber zurückzuführende Legitimation vorliegt (Im wahren Leben ist die „Salvini-Regelung“ ein mittlerweile vom ital. Parlament beschlossenes Gesetz)

b) legitimes Ziel (Allgemeininteresse i.S. von Art. 1 Abs. 2 des 1. ZP): Ja, Verhinderung einer Störung der öff. Ordnung durch unkontrollierte Einwanderung. Die Enteignung des Schiffs war ein geeignetes und wohl auch erforderliches Mittel, um weitere Verbringung von Migranten nach Italien zu verhindern.

c) Verhältnismäßigkeit des Eingriffs

Abwägung des Interesses des einzelnen gegen das der Allgemeinheit. Es empfiehlt sich, zunächst Verhältnismäßigkeit der gesetzlichen Regelung allgemein zu prüfen und dann des konkreten Eigentumsentzugs zum Nachteil des V.

Die VO vom 1. 4.2019 sieht in ihrem § 5 den Eigentumsentzug nicht bei jeder unerlaubten Anlandung vor, sondern nur bei wiederholter Verletzung der Regeln über die Verbringung von Migranten an Land. Außerdem ist es eine Kann-Regelung, sie ermöglicht also die Ausübung von Ermessen. Das spricht für die Verhältnismäßigkeit der Regelung.

Im konkreten Fall lag ein wiederholter Verstoß des Vereins vor. Insoweit steht dem Eigentumsentzug auch nicht das Verbot der Rückwirkung entgegen. Hier wurden nicht nach Einfahrt der Sea Watch 3 nach Lampedusa nachträglich die Sanktionen verschärft, sondern die Sach- und Rechtslage war klar im Zeitpunkt der Entscheidung durch Kapitänin und Verein. Entschädigung kann hier nicht verlangt werden, denn Eigentumsentziehung diente ja der Sanktionierung unerlaubten Migrantentransports. Bei Entschädigung hätte Verein neues Schiff zur Fortsetzung seiner Tätigkeit im Mittelmeer kaufen können.

Ergebnis:

Art. 1 des 1. ZP zur EMRK ist eher nicht verletzt. Die Beschwerde des V ist in Bezug auf Art. 1 des 1. ZP zur EMRK zulässig, aber nicht begründet.

2. Beschwerde der R. (nur Begründetheit)

1. Bestimmung des Schutzbereichs der Eigentumsgarantie.
(siehe oben)

Der Begriff des Eigentums erfasst auch Forderungen in Gestalt von Bankguthaben (vgl. EGMR-Rspr. u.a. U.v. 16.7.2014 (GK) – 60.642/08 – Alisic/Bosnien-H. § 80).

2. Eingriff in den Schutzbereich

Hier geht es nicht um den Entzug des Eigentums, sondern um Verweigerung des Zugriffs auf das Bankguthaben. In Fällen von Beschlagnahme, die immer nur eine zeitlich befristete Maßnahme ist, liegt i.d.R. eine Nutzungsregelung i.S.v. Art. 1 Abs. 2 ZP 1 vor (vgl. Bosphorus-Urteil des EGMR vom 30.6.2005 – aaO - § 142).

3. Rechtfertigung des Eingriffs

a) gesetzliche Grundlage: ja, gesetzliche Beschlagnahmeregulation iVm § 4 der VO vom 1.4.2019.

b) im öffentlichen Interesse: Ja, Bekämpfung der illegalen Migration nicht nur

durch Eigentümer, sondern auch durch Kapitäne der Schiffe.

c) Verhältnismäßigkeit des Eingriffs

Gesetzliche Regelung ermöglicht differenzierte Festsetzung von Sanktionen (300 bis 1.000 Euro Strafe pro illegalen Migranten). Das spricht für Verhältnismäßigkeit. Im konkreten Fall wurde Sanktion im unteren Bereich des Rahmens festgesetzt. Vertretbar, aber letztlich nicht überzeugend ist die Argumentation, unverhältnismäßig sei es, die Sanktion auch für die 21 Migranten festzusetzen, die auf andere Länder verteilt wurden. Denn das ist nicht Verdienst von R., zudem kann im Gegenzug Forderung auf Italien zukommen, maltesische oder griechische Bootsflüchtlinge aufzunehmen. Beschlagnahme dürfte verhältnismäßig sein, da Zugriff auf Vermögen einer ausländischen Staatsbürgerin sonst schwierig.

Ergebnis:

Art. 1 Abs. 1 des 1. ZP zur EMRK ist nicht verletzt. Die Beschwerde der R. ist nicht begründet.