

Wiss. Mitarbeiter Johannes Koranyi und Wiss. Mitarbeiter Dr. Tobias Singelstein*

Rechtliche Grenzen für polizeiliche Bildaufnahmen von Versammlungen

Bildaufnahmen von Versammlungen gehören zum Standard polizeilicher Maßnahmen, insbesondere bei Aufzügen zu politischen Themen, obgleich sie grundsätzlich nur bei Vorliegen eines Gefahrentatbestands zulässig sind. In der Praxis der Gerichte spielt das Thema gleichwohl nur selten eine Rolle, da ein Vorgehen gegen Videoaufzeichnungen im vorläufigen Rechtsschutzverfahren kaum jemals in Betracht kommt und in der Regel weder Organisatoren noch Teilnehmer die Mühe auf sich nehmen, die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen nachträglich gerichtlich überprüfen zu lassen. Allerdings gab es in jüngerer Zeit einige Entscheidungen, die sich mit der Problematik befassen. Neben der Eilentscheidung des BVerfG zum Bayerischen Versammlungsgesetz finden sich Urteile verschiedener Verwaltungsgerichte, insbesondere zu so genannten Übersichtsaufnahmen. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden unter Einbeziehung der neuen Versammlungsgesetze der Länder die rechtlichen Grenzen polizeilicher Videoaufnahmen bei Versammlungen aufgezeigt werden, wobei solche unter freiem Himmel im Vordergrund stehen.

I. Allgemeine Voraussetzungen

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt jede staatliche Bildaufnahme, auf der Personen erkennbar sind, eine Erhebung personenbezogener Daten und damit einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 I i. V. mit Art. 1 I GG dar, der nur auf Grund einer Rechtsgrundlage erfolgen darf¹. Werden Bildaufnahmen bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen angefertigt, ist darüber hinaus die Schutzwirkung von Art. 8 GG zu berücksichtigen. Auf die streitige Frage, ob insofern vorrangig Art. 8 I GG oder das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen ist², kommt es im Ergebnis nicht entscheidend an. Jedenfalls sind sowohl der Aspekt der Erhebung personenbezogener Daten als auch die damit verbundene Einschränkung der Versammlungsfreiheit relevant und bei einer Auslegung im Lichte der Grundrechte zu berücksichtigen³. Dies spricht dafür, zwischen den beiden Grundrechten jeweils nach ihrer Schutzrichtung zu differenzieren.

Art. 8 I GG betrifft insofern diejenigen Einschränkungen, die sich aus entsprechenden Bildaufnahmen für die Versammlungsfreiheit ergeben. Diese gehört zu den unentbehrlichen Funktionselementen des demokratischen Gemeinwesens, was bei der Auslegung und Anwendung grundrechtsbeschränkender Regelungen zu beachten ist⁴. Der grundsätzlich unreglementierte, staatsfreie Charakter von Versammlungen darf nicht durch exzessive Observationen und Registrierungen verändert werden⁵. Insbesondere dürfen polizeiliche Maßnahmen bei Versammlungen – und gerade solche der Überwachung und Erfassung – keine abschreckende Wirkung entfalten, die den Einzelnen von der Ausübung seines Grundrechts abhält⁶. Da sich derjenige, der befürchten muss, dass seine Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert und ausgewertet wird, dazu veranlasst sehen kann, sein Verhalten an die Überwachungssituation anzupassen oder sogar gänzlich auf die Ausübung

der Versammlungsfreiheit zu verzichten⁷, stellt grundsätzlich jegliche polizeiliche Videoobservation einen Eingriff in Art. 8 I GG dar. Dies muss unabhängig davon gelten, ob die Aufnahmen gespeichert oder nur übertragen werden⁸.

Für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit gilt, soweit sie Versammlungen unter freiem Himmel betreffen, der Gesetzesvorbehalt aus Art. 8 II GG. Einschränkungen bezüglich Versammlungen, die in geschlossenen Räumen stattfinden, sind demgegenüber nur zum Schutz kollidierender Verfassungsgüter oder soweit zulässig, wie sie sich auf unfriedliche bzw. mit Waffen durchgeführte Versammlungen beziehen, die schon nicht vom Schutzbereich des Art. 8 I GG erfasst sind⁹. Ausgehend von der im Brokdorf-Beschluss¹⁰ aufgezeigten herausragenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit stellt das BVerfG jedoch erhöhte Anforderungen an die Rechtmäßigkeit auch solcher Eingriffe, welche prinzipiell unter Art. 8 II GG fallen. Schwerwiegende Einschränkungen der Versammlungsfreiheit und insbesondere Observationsmaßnahmen, welche maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidungsfreiheit (potenzieller) Versammlungsteilnehmer haben können, bedürfen hiernach grundsätzlich einer Rechtfertigung, die im Schutz gleich- oder höherwertiger Rechtsgüter begründet ist¹¹. Auch solche Videoaufzeichnungen, die die Polizei von einer unter freiem Himmel stattfindenden Versammlung anfertigt, sind verfassungsrechtlich daher nur dann zulässig, wenn sie zum Schutz eines zur Versammlungsfreiheit gleichwertigen Rechtsgutes zwingend erforderlich sind.

2. Rechtsgrundlagen der Versammlungsgesetze

§ 12 a VersG normiert vor diesem Hintergrund die Voraussetzungen, unter denen das Anfertigen von Bildaufnahmen durch die Polizei bei und im Zusammenhang mit Versammlungen in geschlossenen Räumen sowie die Speicherung dieser Aufnahmen zulässig sind. § 19 a VersG erklärt die Vorschrift hinsichtlich Versammlungen unter freiem Himmel für anwendbar. Nach § 12 a I VersG darf die Polizei Aufnahmen von Teilnehmern anfertigen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von ihnen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Eine Speicherung ist nach § 12 a II VersG zulässig zur

* Die Autoren sind Wissenschaftliche Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kriminologie und Strafrecht von Professor Dr. Hoffmann-Holland am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin.
1 Vgl. Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 11. Aufl. (2008), Art. 2 Rdnr. 26; Hufen, StaatsR II, 2. Aufl. (2009), § 12 Rdnr. 8.
2 Dietel/Gintzell/Kniesel, VersG, 16. Aufl. (2011), § 12 a Rdnr. 2 m. w. Nachw.
3 Vgl. Brenneisen/Wilksen, VersammlungsR, 3. Aufl. (2007), S. 315 f.
4 BVerfGE 69, 315 (345 ff.) = NJW 1985, 2395 (2396 f.) = JuS 1986, 644 (645) (Weber).
5 BVerfGE 69, 315 (349) = NJW 1985, 2395 (2397).
6 Vgl. Dietel/Gintzell/Kniesel (o. Fußn. 2), § 12 a Rdnr. 3.
7 Vgl. BVerfGE 122, 342 (369) = NVwZ 2009, 441 (446).
8 S. näher unten II 1.
9 Pieroth/Schlink, Grundrechte, 26. Aufl. (2010), Rdnr. 712; Dietel/Gintzell/Kniesel (o. Fußn. 2), § 12 a Rdnr. 7; Deger, NVwZ 1999, 265.
10 BVerfGE 69, 315 = NJW 1985, 2395 = JuS 1986, 644 (Weber).
11 BVerfGE 69, 315 (349) = NJW 1985, 2395 (2397) = JuS 1986, 644 (645) (Weber); vgl. auch VGH Mannheim, NVwZ 1998, 761 (764).

Verfolgung von Straftaten von Teilnehmern oder im Einzelfall zur Gefahrenabwehr.

Infolge der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht auf die Länder haben drei Bundesländer eigene Versammlungsgesetze erlassen¹². Sachsen und Sachsen-Anhalt haben dabei bezüglich Bildaufnahmen die Regelung des Versammlungsgesetzes des Bundes fast wortgleich übernommen¹³. In § 18 SachsAnhVersG wurden im Hinblick auf die betroffenen Grundrechte allerdings der Gefahrentatbestand auf die öffentliche Sicherheit beschränkt und die Dauer der zulässigen Speicherung auf drei Monate begrenzt. Der bayerische Gesetzgeber hat zwar in Art. 9 I BayVersG ebenfalls eine dem § 12 a I VersG entsprechende Regelung geschaffen, die in der zum 1. 6. 2010 in Kraft getretenen Fassung¹⁴ erfreulicherweise klarstellt, dass die Aufnahmen offen zu erfolgen haben. Gleichzeitig hat er jedoch die Eingriffsbefugnisse der Polizei deutlich ausgeweitet, indem er in Art. 9 II BayVersG Übersichtsaufnahmen auch ohne Vorliegen eines Gefahrentatbestands für zulässig erklärt, wenn sie wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich sind¹⁵.

Die maßgeblichen versammlungsrechtlichen Vorschriften knüpfen die Rechtmäßigkeit einer Bildaufnahme von Versammlungsteilnehmern hiernach grundsätzlich daran, dass tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von ihnen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Zwar stellt schon der Gesetzeswortlaut hohe Anforderungen an die Zulässigkeit entsprechender Aufzeichnungen, insbesondere im Hinblick auf die erforderliche Gefahrenschwelle (erhebliche Gefahr), gleichwohl geraten die Vorschriften mit der Rechtsprechung des BVerfG in Konflikt, soweit sie Bildaufnahmen bereits bei einer Gefahr für die öffentliche Ordnung zulassen, da diese im Verhältnis zur Versammlungsfreiheit kein gleichwertiges Rechtsgut darstellt¹⁶. Ausdrücklich zu begrüßen ist daher die in § 18 SachsAnhVersG enthaltene Beschränkung des Gefahrentatbestands auf die öffentliche Sicherheit. Im Übrigen sind die Versammlungsgesetze verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass nur der Schutz elementarer Rechtsgüter eine Videoaufzeichnung von Versammlungsteilnehmern legitimieren kann, was selbst bei Vorliegen erheblicher Gefahren (nur) für die öffentliche Ordnung grundsätzlich nicht der Fall ist.

3. Rechtsgrundlagen außerhalb der Versammlungsgesetze

Neben § 19 a i. V. mit § 12 a VersG und den entsprechenden Regelungen der Länder verbleibt für einen Rückgriff auf andere Rechtsgrundlagen grundsätzlich kein Raum, solange der Schutzbereich des Art. 8 I GG eröffnet ist. Lediglich Eingriffe nach strafprozessualen Regelungen sind nicht ausgeschlossen, § 12 a III VersG.

Für die Vorschriften aus dem Polizeirecht ergibt sich der Ausschluss hingegen bereits aus der so genannten Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts, die einen solchen Rückgriff ausschließt¹⁷. Etwas Anderes könnte lediglich für Maßnahmen im Vorfeld einer Versammlung in Betracht kommen, die im Versammlungsgesetz nicht abschließend geregelt sind, so dass das allgemeine Polizeirecht anwendbar sein soll¹⁸. Bei der Erörterung der Zulässigkeit von auf das Polizeirecht gestützten Maßnahmen im Vorfeld einer Versammlung ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die Schutzwirkung von Art. 8 I GG grundsätzlich auch auf die Vorbereitung und Organisation einer Versammlung sowie die Anreise zur sel-

bigen erstreckt¹⁹. Insbesondere bei geplanten Großdemonstrationen kann sich die „Vorwirkung“ der Versammlungsfreiheit bereits mehrere Wochen vor der Veranstaltung auswirken, da nur so die umfassende Staatsfreiheit der Versammlung gewährleistet und gegen eine unzulässige Einflussnahme auf die Entscheidung über die verfassungsmäßig garantierte Teilnahme an der Veranstaltung vorgegangen werden kann²⁰. Diese Ausstrahlungswirkung des Art. 8 I GG wird von der Literatur teilweise zum Anlass genommen, die weitreichende Anwendung der Vorschriften des Versammlungsrechts auch auf den Zeitraum vor der Versammlung zu fordern²¹. Auch für die Datenerhebung soll ein Rückgriff auf das Polizeirecht ausscheiden und sich daher die Zulässigkeit von polizeilichen Videoaufnahmen generell nach § 19 a i. V. mit § 12 a VersG bemessen. Geht man demgegenüber davon aus, dass der Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes bei Vorfeldmaßnahmen in der Regel nicht eröffnet ist, so könnten zwar grundsätzlich die Vorschriften des allgemeinen Polizeirechts herangezogen werden. Jedoch enthalten die Polizeigesetze der Länder keinen Hinweis auf eine Einschränkung des Art. 8 GG²², so dass ein auf sie gestützter Eingriff in die Versammlungsfreiheit schon in Folge eines Verstoßes gegen das Zitiergebot (Art. 19 I 2 GG) grundgesetzwidrig wäre²³. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit im Vorfeld einer Versammlung und daher auch Observationsmaßnahmen mit potenzieller Einschüchterungswirkung können daher allenfalls dann über Vorschriften des Polizeirechts gerechtfertigt werden, wenn sie eine unvermeidbare Nebenfolge eines zu anderen Zwecken erfolgenden rechtmäßigen Polizeiverhaltens darstellen²⁴, was jedoch nur in seltenen Ausnahmekonstellationen in Betracht kommen wird.

II. Besondere Formen

1. Zulässigkeit von Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen

Für einige juristische Auseinandersetzung sorgt aktuell die Frage, unter welchen Voraussetzungen so genannte Übersichtsaufnahmen durch die Polizei zulässig sind. Dabei handelt es sich um die gängige Praxis, mehr oder weniger durchgehend Aufnahmen der Versammlung an die Einsatzleitung

12 Bayerisches Versammlungsgesetz v. 22. 7. 2008 (BayVersG); Gesetz über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen v. 20. 1. 2010 (Sächsisches Versammlungsgesetz – SachsVersG); Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über Versammlungen und Aufzüge v. 3. 12. 2009 (Landesversammlungsgesetz – aml. Bezeichnung: LSA VersammlG; nachfolgend: SachsAnhVersG).
13 § 12 a SachsVersG; § 18 SachsAnhVersG.
14 Die ursprüngliche Regelung war vom BVerfG in einer Eilentscheidung vom 17. 2. 2009 beanstanden und teilweise außer Kraft gesetzt worden, dazu näher unten II 1.
15 Dazu unten II 1.
16 Vgl. auch Arzt, DÖV 2009, 381 (384), zur Auslegung von Art. 9 I BayVersG a. F.; a. A. wohl Schenke, Polizei- und OrdnungsR, 6. Aufl. (2009), Rdnr. 376.
17 Vgl. hierzu Brenneisen/Wilksen (o. Fußn. 3), S. 316; Höfling, in: Sachs, GG, 5. Aufl. (2009), Art. 8 Rdnr. 56.
18 Zur Problematik insgesamt Deger, NVwZ 1999, 265 (267).
19 Höfling (o. Fußn. 17), Art. 8 Rdnr. 22 f., m. Verweis auf BVerfGE 84, 203 (209) = NJW 1991, 2694 = NVwZ 1992, 54 L, zur Erstreckung des Schutzbereichs auf den Zugang zu einer bevorstehenden oder sich bildenden Versammlung.
20 Brenneisen, DuD 2000, 651.
21 Vgl. etwa Dietel/Gintzell/Kniesel (o. Fußn. 2), § 15 Rdnr. 5.
22 Vgl. etwa die Aufzählungen in § 66 BerlASOG; § 7 NWPolG.
23 Zutr. Deger, NVwZ 1995, 265 (267); vgl. ferner VG Bremen, NVwZ 1989, 895 (896) = NVwZ 1990, 1208; Alberts, NVwZ 1989, 839 (840); Kniesel, NJW 2000, 2857 (2862 f.); Pieroth/Schlink (o. Fußn. 9), Rdnr. 710; a. A. Schnur, VR 2000, 114 (119 f.); VG Lüneburg, NVwZ-RR 2005, 248 (249).
24 Deger, NVwZ 1999, 265 (267); vgl. ferner Selk, JuS 1992, 816 (819).

zu übertragen, um dieser eine Lagebeurteilung zu ermöglichen²⁵.

a) *Eingriffsqualität*. Hinsichtlich der rechtlichen Bewertung solcher Aufnahmen sind zwei Fragestellungen zu unterscheiden. Einerseits wird von der Polizei regelmäßig angeführt, dass die bloße Übertragung *ohne Speicherung* („Kamera-Monitor-Prinzip“) keinen Eingriff darstelle²⁶. Andererseits kann bezweifelt werden, ob den Aufnahmen angesichts ihres bloßen *Übersichts-Charakters* Eingriffsqualität zukommt.

Der Gesetzgeber war bei Schaffung des § 12a VersG der Auffassung, dass Übersichtsaufnahmen zur Lagebeurteilung bzw. Einsatzdokumentation sowie zu Ausbildungszwecken keiner Rechtsgrundlage bedürften, da diese nicht das Ziel verfolgten, Versammlungsteilnehmer zu identifizieren²⁷. Angesichts des heutigen Stands der Technik ist diese Position indes nicht mehr vertretbar. Bei Verwendung digitaler Technik lassen sich grundsätzlich auch anhand von Übersichtsaufnahmen einzelne Personen identifizieren, die an einer Versammlung teilnehmen²⁸. Damit stellen solche Aufnahmen eine Erhebung personenbezogener Daten und mithin einen Eingriff in Art. 2 I i. V. mit Art. 1 I GG bzw. Art. 8 I GG dar²⁹. Die Möglichkeit zur Identifizierung von Personen anhand der Aufnahmen genügt insofern; dass diese nicht der Zweck der Aufnahmen sein soll, spielt für die Rechtfertigungsbedürftigkeit keine Rolle.

Ist somit davon auszugehen, dass derartige Aufnahmen trotz ihres Übersichts-Charakters einen Eingriff bedeuten, stellt sich weiterhin die Frage, ob die Eingriffsqualität entfällt, wenn die Aufnahmen nur an die Einsatzleitung übertragen und dabei nicht gespeichert werden („Kamera-Monitor-Prinzip“). Hinsichtlich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung, das die Befugnis des Einzelnen schützt, selbst über die Preisgabe persönlicher Daten zu bestimmen, ist festzuhalten, dass grundsätzlich jede staatliche Erhebung personenbezogener Daten einen Eingriff darstellt³⁰. Eine Ausnahme hiervon wird nur dann anerkannt, wenn Daten ungezielt und allein technikbedingt zunächst miterfasst, aber unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder anonym, spurenlos und ohne Erkenntnisinteresse für die Behörden ausgesondert werden³¹. Eine solche Konstellation liegt bei Aufnahmen von Versammlungen jedoch gerade nicht vor, dient die Übertragung an die Einsatzleitung doch gerade zur Wahrnehmung der Bilder und damit gegebenenfalls auch der individuellen Wahrnehmung der aufgenommenen Personen³². Mithin lässt sich die Eingriffsqualität von Übersichtsaufnahmen ohne Aufzeichnung bereits aus der Perspektive informationeller Selbstbestimmung nicht verneinen.

Darüber hinaus ist an dieser Stelle aber auch der durch Art. 8 I GG vermittelte Schutz zu berücksichtigen. Dieser ist nicht allein dadurch betroffen, dass bestimmte Personen unter Umständen anhand der Aufnahmen als Versammlungsteilnehmer zu identifizieren sind. Vielmehr ist auch die potenzielle Einschüchterungswirkung der Aufnahmen im Hinblick auf die Ausübung der Versammlungsfreiheit in die Bewertung einzustellen, wie das *BVerfG* in seiner Eilentscheidung zum Bayerischen Versammlungsgesetz vom 17. 2. 2009 ausdrücklich klargestellt hat³³. Da für einen Versammlungsteilnehmer regelmäßig nicht erkennbar ist, ob eine auf ihn gerichtete Kamera gar keine Bilder, lediglich solche zur zeitgleichen Auswertung am Monitor oder aber zur dauerhaften Speicherung bestimmte Aufzeichnungen anfertigt, ist eine verfassungsrechtlich relevante Einschüchterungswirkung grundsätzlich bereits in der bloßen Präsenz entsprechender Überwachungsvorkehrungen zu sehen³⁴. Daher kommt es für die Frage der Eingriffsqualität auch nicht da-

rauf an, ob die Polizei den Teilnehmern der Versammlung mitteilt, dass nur eine Übertragung ohne Aufzeichnung erfolgt³⁵.

Zusammenfassend bedeuten somit auch ohne Aufzeichnung erfolgende Übersichtsaufnahmen von Versammlungen einen Grundrechtseingriff, so dass eine Rechtsgrundlage erforderlich ist. Die Eingriffsschwelle ist nicht erst mit der Speicherung, sondern schon durch die Beobachtung überschritten, wie nach dem *VG Münster*, bestätigt durch das *OVG Münster*, nun jüngst auch das *VG Berlin*³⁶ klargestellt hat. Die Zulässigkeit solcher Maßnahmen bemisst sich daher mangels sonstiger Rechtsgrundlagen nach § 19a i. V. mit § 12a VersG bzw. den entsprechenden Regelungen in den neuen Versammlungsgesetzen der Länder³⁷.

b) *Anforderungen an die Rechtfertigung*. Damit stellt sich in einem weiteren Schritt die Frage, wie schwer der Eingriff durch Übersichtsaufnahmen wiegt und welche Anforderungen daher an eine entsprechende Rechtsgrundlage zu stellen sind³⁸. Bislang hat allein Bayern insofern von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und in Art. 9 II BayVersG eine besondere Regelung für Übersichtsaufnahmen geschaffen. Nach der ursprünglichen Fassung der Norm waren Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen auch ohne Vorliegen eines Gefahrentatbestands zulässig, soweit sie zur Leitung des Polizeieinsatzes oder zur Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens erforderlich sind³⁹. Lediglich die Identifizierung von Teilnehmern der Versammlung anhand solcher Aufnahmen wurde unter die Voraussetzung eines Gefahrentatbestands gestellt. Hierbei war wohl die überkommene Vorstellung leitend, dass Übersichtsaufnahmen keinen Grundrechtseingriff darstellen⁴⁰.

Dem ist das *BVerfG* in seiner Eilentscheidung zum Bayerischen Versammlungsgesetz vom 17. 2. 2009 entgegengetreten. Bezüglich Art. 9 II BayVersG und der in Absatz 4 enthaltenen Regelung zur Speicherung der aufgezeichneten Daten kritisierte es insbesondere, dass diese eine „anlasslose Datenbevorratung (zulassen), die allein an die Wahrnehmung des Versammlungsrechts und damit an das Gebrauch-

25 Dazu *Roggan*, NVwZ 2010, 1402; *Brenneisen*, DuD 2000, 651 (654); *Dietel/Gintzel/Kniesel* (o. Fußn. 2), § 12 a Rdnr. 13.

26 Vgl. etwa *VG Münster*, Ur. v. 21. 8. 2009 – 1 K 1403/08, BeckRS 2009, 37985 Rdnr. 8 (teilweise abgedr. in NVwBl 2009, 487); *VG Berlin*, Ur. v. 5. 7. 2010 – 1 K 905.09 Rdnr. 10.

27 BT-Dr 11/4359, S. 28 f.; zust. *Götz*, NVwZ 1990, 112 (114).

28 *Holzner*, BayVBl 2009, 485 (487); *Brenneisen/Wilksen* (o. Fußn. 3), S. 245 f.; *Hanschmann*, DÖV 2009, 389 (394).

29 Vgl. *BVerfGE* 122, 342 (368 f.) = NVwZ 2009, 441 (446).

30 *BVerfGE* 65, 1 (41 f.) = NJW 1984, 419 (422) = NVwZ 1984, 167 L.

31 *BVerfGE* 100, 313 (366) = NJW 2000, 55 (59), zu Art. 10 GG; *BVerfGE* 115, 320 (343) = NJW 2006, 1939 (1941) = MMR 2006, 531; *BVerfGE* 120, 378 (399) = NJW 2008, 1505 (1506 f.) = JuS 2008, 825 (826) (*Sachs*) = MMR 2008, 308.

32 Vgl. auch *Holzner*, BayVBl 2009, 485 (487); *Riegel*, NVwZ 1990, 745.

33 *BVerfGE* 122, 342 (371) = NVwZ 2009, 441 (446); hierzu auch *Hong*, NJW 2009, 1458 (1459 f.); *Scheidler*, NVwZ 2009, 429 (431).

34 *Arzt*, DÖV 2009, 381 (384); *Hofmann-Hoepfel*, DÖV 1992, 867 (874 f.); *Brenneisen*, DuD 2000, 651 (655); *VG Münster*, Ur. v. 21. 8. 2009 – 1 K 1403/08, BeckRS 2009, 37985 Rdnr. 15, bestätigt durch *OVG Münster*, Besch. v. 23. 11. 2010 – 5 A 2288/09, BeckRS 2010, 56316.

35 *VG Münster*, Ur. v. 21. 8. 2009 – 1 K 1403/08, BeckRS 2009, 37985 Rdnr. 16; *VG Berlin*, NVwZ 2010, 1442 Rdnr. 18.

36 *VG Berlin*, NVwZ 2010, 1442 Rdnr. 17, m. Anm. *Roggan*, NVwZ 2010, 1402.

37 *Dietel/Gintzel/Kniesel* (o. Fußn. 2), § 12 a Rdnr. 13 ff.

38 Hierzu ausf. *Roggan*, NVwZ 2010, 1402 (1404 f.).

39 Art. 9 II I BayVersG i. d. F. v. 22. 7. 2008 lautete: „Die Polizei darf Übersichtsaufnahmen von der Versammlung und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes anfertigen.“

40 *Holzner*, BayVBl 2009, 485 (486), m. Verweis auf LT-Dr 15/10181, S. 17.

machen von einem für die demokratische Meinungsbildung elementaren Grundrecht anknüpft⁴¹. Im Hinblick auf die daraus folgende potenzielle Einschüchterungswirkung, welche geeignet sei, die Eingriffsschwelle des Art. 8 I GG zu überwinden, schränkte es die weitere Anwendung des Art. 9 II BayVersG bis zur Entscheidung in der Hauptsache ein⁴². Übersichtsaufnahmen sind seither nur zulässig, wenn sie wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich sind. Die Aufzeichnung von Übersichtsaufnahmen darf nur vorgenommen werden, wenn die Voraussetzungen des Art. 9 I BayVersG vorliegen, d. h. tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von der Versammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen⁴³.

Zum 1. 6. 2010 ist im Anschluss an die Entscheidung des *BVerfG* nunmehr eine Neuregelung der Vorschrift in Kraft getreten, die den Regelungsgehalt der einstweiligen Anordnung in Gesetzesform gießt. Danach ist die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen zwar nur zulässig, wenn sie wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich ist. Sie wird aber weiterhin nicht vom Vorliegen eines Gefahrentatbestands abhängig gemacht. Lediglich für die Aufzeichnung solcher Aufnahmen wird von Art. 9 II 2 BayVersG das Vorliegen einer Gefahr verlangt.

Ob damit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rechtfertigung solcher Grundrechtseingriffe auf Dauer, d. h. über den Maßstab einer einstweiligen Anordnung hinaus, Genüge getan ist, erscheint zweifelhaft. Zwar ist es folgerichtig, an die Aufnahme andere Anforderungen zu stellen als an die Aufzeichnung von Übersichtsaufnahmen. Ebenso mag eine derart formulierte Rechtsgrundlage in der Lage sein, einfache Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu rechtfertigen. Im Hinblick auf den besonderen Schutz, der in der vorliegenden Konstellation durch Art. 8 I GG vermittelt wird, erscheinen die einschränkenden Voraussetzungen der Eingriffsbefugnisse in ihrer jetzigen Form jedoch nicht als ausreichend, zumal sie in der Praxis kaum eine begrenzende Wirkung entfalten dürften. Dies gilt umso mehr, als die Möglichkeit bestünde, für die Zwecke der Einsatzleitung Aufnahmen zu verwenden, die eine Identifizierung von Personen nicht ermöglichen.

2. Zulässigkeit verdeckter Aufnahmen

Die Vorschriften der Versammlungsgesetze enthalten in der Regel keine Aussage zu der Frage, in welcher Form Bildaufnahmen von Versammlungen angefertigt, insbesondere ob sie auch verdeckt oder aus der Demonstration heraus aufgenommen werden dürfen. Lediglich Art. 9 I BayVersG sieht mittlerweile ausdrücklich vor, dass die Aufnahmen offen zu erfolgen haben. Ob § 19a i. V. mit § 12a VersG auch verdeckte Aufnahmen gestattet, muss hingegen durch Auslegung unter Berücksichtigung der betroffenen Grundrechte ermittelt werden.

Eine Maßnahme erfolgt verdeckt und ist daher nicht offen, wenn sie nicht als polizeiliche erkennbar ist⁴⁴. Angesichts dessen erfolgt eine Bildaufnahme nicht nur dann verdeckt, wenn sie mit einer versteckten oder aus sonstigen Gründen nicht sichtbaren Kamera durchgeführt wird. Es reicht vielmehr bereits auch, wenn die filmenden Polizeibediensteten nicht als solche zu erkennen sind⁴⁵, weil sie beispielsweise in Zivil agieren. Offen ist eine Maßnahme nach § 12a VersG demnach nur, wenn ein als solcher erkennbarer Polizeibediensteter erkennbar filmt.

Bereits historische und systematische Erwägungen legen nahe, dass Videoaufnahmen bei Versammlungen grundsätzlich

offen zu erfolgen haben⁴⁶. Insbesondere erscheint eine in diese Richtung gehende Auslegung jedoch geboten, wenn man die Schutzwirkung der betroffenen Grundrechte berücksichtigt. Der eingangs skizzierte Abschreckungseffekt, der von Videoaufnahmen ausgeht, verstärkt sich, wenn die Aufnahmen heimlich erfolgen und für den Einzelnen nicht mehr nachzuvollziehen ist, in welchem Maße eine Ausforschung seines Verhaltens tatsächlich stattfindet. Denn dann müssen Versammlungsteilnehmer stets damit rechnen, gefilmt zu werden, mit der Folge, dass sie nicht mehr differenzieren können zwischen Versammlungen, die tatsächlich überwacht werden, und solchen, bei denen keine Bildaufnahmen angefertigt werden. Diese erhebliche Unsicherheit kann dazu führen, dass sie sich generell nicht mehr an Versammlungen beteiligen. Daher ist es hier in besonderem Maße erforderlich, dass staatliches Handeln bei der Grundrechtsausübung transparent erfolgt. Verdeckte Bildaufnahmen bei Versammlungen dürfen angesichts dessen jedenfalls nur die Ausnahme sein⁴⁷, was auch der heute fast einhelligen Auffassung in der Literatur entspricht⁴⁸.

Bezieht man weiterhin auch die Schutzrichtung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung in die Betrachtung mit ein, verstärkt sich diese Tendenz in der Auslegung noch. Heimliche bzw. verdeckte Maßnahmen der Datenerhebung stellen einen tiefer gehenden Grundrechtseingriff dar, als offen erfolgende Maßnahmen⁴⁹. Dies folgt insbesondere daraus, dass sich der Betroffene schlechter vor entsprechenden Eingriffen schützen und erst im Falle einer – in der vorliegenden Konstellation kaum möglichen – späteren Benachrichtigung Rechtsschutz erlangen kann. Vor diesem Hintergrund sehen die Datenschutzgesetze den Grundsatz der Offenheit der Datenerhebung⁵⁰ vor. Eine Auslegung unter Berücksichtigung des Bestimmtheitsgebots und der Wesentlichkeitstheorie spricht angesichts dessen dafür, dass § 12a I VersG nur eine offene Datenerhebung gestattet. Eine Befugnis zur verdeckten Datenerhebung wäre ausdrücklich zu regeln. Heimlich erfolgende Bildaufnahmen bei Versammlungen verstoßen danach gegen den Grundsatz der Offenheit der Datenerhebung und verletzen mangels Rechtsgrundlage die Betroffenen in ihren Grundrechten⁵¹.

Selbst wenn man entgegen diesem Verständnis mit einem Teil der Literatur davon ausgeht, dass verdeckte Bildaufnahmen in Ausnahmefällen zulässig sind⁵², hat aber zu gelten, dass an solche Maßnahmen aus den genannten verfassungsrechtlichen Gründen besonders hohe, über den Wortlaut der Norm hinausgehende Anforderungen zu stellen sind, so dass das verdeckte Filmen jedenfalls auf ganz eng begrenzte Ausnahmefälle zu beschränken ist und daher höchst selten einmal als zulässig einzustufen sein wird⁵³.

41 *BVerfGE* 122, 342 (371) = NVwZ 2009, 441 (446).

42 *BVerfGE* 122, 342 (371 f.) = NVwZ 2009, 441 (447).

43 *BVerfGE* 122, 342 (372) = NVwZ 2009, 441 (447).

44 *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Demninger*, Hdb. d. PolizeiR., 4. Aufl. (2007), Kap. J Rdnr. 371.

45 Vgl. auch *Dietel/Gintzel/Kniesel* (o. Fußn. 2), § 12 a Rdnr. 4.

46 *Kniesel*, Polizei heute 1995, 176 f.

47 *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Demninger* (o. Fußn. 44), Kap. J Rdnr. 371; *Holzner*, BayVBl 2009, 485 (489).

48 *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und OrdnungsR., 6. Aufl. (2010), § 21 Rdnr. 44, § 22 Rdnr. 6; *Brenneisen*, DuD 2000, 651 (654); *Heminger*, DÖV 1998, 713 (718), m. w. Nachw.

49 Vgl. *Hufen* (o. Fußn. 1), § 12 Rdnr. 8.

50 Exemplarisch § 10 I BerlDSG. Eine Erhebung ohne Kenntnis des Betroffenen darf nach § 10 III BerlDSG nur erfolgen, wenn einer der dortigen Ausnahmetatbestände erfüllt ist.

51 So im Ergebnis auch *Brenneisen/Wilksen* (o. Fußn. 3), S. 321.

52 So etwa *Heminger*, DÖV 1998, 713 (718 ff.); *Pieroth/Schlink/Kniesel* (o. Fußn. 48), § 21 Rdnr. 44.

53 Vgl. auch *Dietel/Gintzel/Kniesel* (o. Fußn. 2), § 12 a Rdnr. 4.

3. Zulässigkeit von Aufnahmen aus der Versammlung heraus

Weiterhin stellt sich hinsichtlich § 12 a VersG die Frage, ob das Filmen von jedem Standort aus zulässig ist, insbesondere ob es auch aus der Demonstration heraus erfolgen darf. Für eine Beurteilung dessen kann zunächst auf die soeben dargelegten Erwägungen zurückgegriffen werden. Danach darf die Wahl des Orts nicht dazu führen, dass die Bildaufnahme von einer offenen zu einer verdeckten Maßnahme wird. Als problematisch erweist sich insoweit etwa das Filmen aus Häusern heraus, aber auch das Filmen innerhalb von Versammlungen, da die Teilnehmer dort eine solche Maßnahme eher nicht erwarten werden. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass das BVerfG in seinem Brokdorf-Beschluss die Bedeutung der Deeskalation betont hat, und dass die Polizei angehalten ist, auf Distanz zu Versammlungen zu bleiben, um den unreglementierten, staatsfreien Charakter selbiger nicht zu gefährden⁵⁴. Vor diesem Hintergrund können Bildaufnahmen aus dem Versammlungsgeschehen ebenfalls nur ausnahmsweise in Betracht kommen, namentlich dann, wenn ihr Zweck von einem anderen Standort aus nicht zu erreichen ist. Dies wird angesichts des heutigen Stands der Technik kaum einmal der Fall sein.

III. Fazit

Eine Auslegung der Vorschriften zur Bildaufnahme von Versammlungen, welche die Schutzwirkung von Art. 8 I GG und Art. 2 i. V. mit Art. 1 I GG ernst nimmt, führt zu einer deutlichen Restriktion ihres Anwendungsbereichs. Zunächst sind Gefahren für die öffentliche Ordnung nicht hinreichend, um Bildaufnahmen zu rechtfertigen. Darüber hinaus können auch Gefahren für die öffentliche Sicherheit solche Aufnah-

men nur rechtfertigen, wenn durch sie Rechtsgüter betroffen sind, die im Verhältnis zur Versammlungsfreiheit gleichwertig sind, was im Gesetz durch das Erheblichkeitserfordernis zum Ausdruck gebracht wird.

Übersichtsaufnahmen stellen auch dann einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff dar, wenn sie nicht aufgezeichnet werden. Daher dürfen sie nur auf Grund einer Rechtsgrundlage erfolgen, an die keine sehr viel geringeren Anforderungen zu stellen sind als bei sonstigen Aufnahmen. Verdeckte Aufnahmen und Aufnahmen aus einer Versammlung heraus sind grundsätzlich unzulässig.

Angesichts dieser Anforderungen ist die nahezu standardmäßig von der Polizei vorgenommene Anfertigung von Bildaufnahmen insbesondere während politischer Versammlungen hoch problematisch und häufig nicht von den rechtlichen Befugnissen gedeckt. Es bleibt zu hoffen, dass die diesbezüglichen Klarstellungen des BVerfG und der Verwaltungsgerichte Münster und Berlin künftig zu einer zurückhaltenderen polizeilichen Praxis führen, die die Grundrechte der Versammlungsteilnehmer bislang nur wenig berücksichtigt hat. Insbesondere das VG Münster hat – bestätigt durch das OVG – in begrüßenswerter Klarheit die potenzielle Einschüchterungswirkung und daher Eingriffsqualität schon der schlichten Präsenz von Einrichtungen zur Anfertigung von Aufnahmen deutlich gemacht⁵⁵.

⁵⁴ BVerfGE 69, 315 (346, 349) = NJW 1985, 2395 (2396 f.); vgl. auch *Alberts*, NVwZ 1989, 839.

⁵⁵ Vgl. insb. VG Münster, Urt. v. 21. 8. 2009 – 1 K 1403/08, BeckRS 2009, 37985 Rdnr. 15; bestätigt durch OVG Münster, Beschl. v. 23. 11. 2010 – 5 A 2288/08, BeckRS 2010, 56316 Rdnrn. 4 ff.

Zur Rechtsprechung

Professor Dr. Roza Pati*

Der Schutz der EMRK gegen Menschenhandel

I. Einleitung

Die Entscheidung des EGMR im Fall *Rantsev/Zypern u. Russland* vom 7. 1. 2010¹ hat neue Bewegung in die rechtlichen Paradigmen des Kampfes gegen Menschenhandel gebracht. Der *Gerichtshof*² befasst sich im Detail mit der rechtlichen Qualifizierung dieses Angriffs auf die Menschenwürde und entwickelt seine Rechtsprechung weiter. Abkommen, die sich mit dieser Geißel der Menschheit – oft als „moderne Sklaverei“ bezeichnet³ – befassen, gehen bis ins frühe 20. Jahrhundert zurück. Sie wurden ständig ergänzt und überarbeitet. Die letzten einschlägigen Verträge sind das Zusatzprotokoll vom 15. 11. 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Protokoll) und die Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. 5. 2005. Beide Abkommen reflektieren die Entwicklung von einem Ansatz, der auf die Bestrafung des Täters abzielt, zu einem mehr ganzheitlichen Fokus auf die Interessen des misshandelten Opfers.

II. Inhalt und Gegenstand der Entscheidung

Im Zentrum der Analyse des *Gerichtshofs* steht der Begriff der Sklaverei, deren Verbot ein Kernstück von ius cogens ist,

also des Teils der Rechtsordnung, der nicht abbedungen werden kann. Dieser Begriff wurde im Fall *Prosecutor/Kunarac u. a.* vom 22. 2. 2001 vom *Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY)*⁴ dahingehend interpretiert, dass er nicht nur die Behandlung eines Menschen als Eigentum im Sinne des Sachenrechts umfasst – das klassische Paradigma –, sondern auch Situationen, in denen eine Person auf Grund von Gewalt, Angst oder Zwang die absolute Gewalt über eine andere Person hat, sie total kon-

* Die Autorin ist Executive Director, Graduate Program in Intercultural Human Rights der St. Thomas University School of Law in Miami, Florida, USA. – Besprechung von EGMR, Urt. v. 7. 1. 2010 – 25965/04, NJW 2010, 3003 – *Rantsev/Zypern u. Russland*.

¹ EGMR, NJW 2010, 3003 – *Rantsev/Zypern u. Russland*.
² *Eckart Klein*, in: Hdb. der Grundrechte in Deutschland und Europa, 2010, Bd. VII/1, Europ. Grundrechte I, S. 593 ff.

³ Die Literatur zu diesem Phänomen ist jüngst sprunghaft angestiegen. Vgl. *Skinner*, Menschenhandel: Sklaverei im 21. Jahrhundert, übersetzt von *Neubauer*, 2008; *Post*, Kampf gegen den Menschenhandel im Kontext des europäischen Menschenrechtsschutzes, 2008; *Steenfart*, Der strafrechtliche Schutz des Arbeitnehmers vor einer Beschäftigung unter ungünstigen Arbeitsbedingungen, 2010. S. auch *Eydner*, NSTZ 2006, 10, und *Schroeder*, NJW 2005, 1393. Eine rechtsvergleichende Übersicht findet sich in Bd. 1 der Intercultural Human Rights Law Review (2005), der dem Thema des „Trafficking in Human Beings: A Global Concern“ gewidmet ist und die Miami Declaration of Principles on Human Trafficking präsentiert.
⁴ ICTY, *Prosecutor/Kunarac u. a.*, IT-96-23 u. 23/1.

trolliert. Eine solche Behandlung begründet „Versklavung“ i. S. von Art. 7 II lit. c des Römischen Statuts des *Internationalen Strafgerichtshofs*.

Der EGMR hat in seiner bahnbrechenden Entscheidung im Fall *Rantsev/Zypern u. Russland* nicht nur diese erweiterte Definition für das Verbot der Sklaverei i. S. von Art. 4 EMRK herangezogen⁵, sondern aus diesem Verbot auch verschiedene konkrete Handlungspflichten des Staates abgeleitet.

Im Einzelnen verdienen die folgenden Aspekte der Entscheidung hervorgehoben zu werden:

1. Antrag auf Streichung der Beschwerde im Register (Art. 37 I EMRK)

Zunächst fällt auf, dass der *Gerichtshof* eine einseitige Erklärung, mit der die Regierung von Zypern unter Verweis auf eine bereits vorbereitete unabhängige Untersuchung die Verantwortung für die Geschehnisse im Fall *Rantsev* übernehmen und dem Beschwerdeführer Schadensersatz zahlen wollte, als unzureichend zur Streichung der Beschwerde im Register angesehen hat⁶. Die Behauptung einer Verletzung des Rechts auf Leben (Art. 2 EMRK), des Verbots von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 3 EMRK), des Verbots von Sklaverei, Leibeigenschaft, Zwangs- oder Pflichtarbeit (Art. 4 EMRK) sowie des Rechts auf Freiheit und Sicherheit der Person (Art. 5 EMRK) im Zusammenhang mit Menschenhandel sei eine Beschwerde von sehr ernster Natur und bedürfe genauer Untersuchung, insbesondere auf Grund der wenig entwickelten Rechtsprechung zu Art. 4 EMRK, dem zunehmenden Phänomen des Menschenhandels sowie des akuten Problems der Kabarett-„Künstler“ in Zypern und ihrer sexuellen Ausbeutung. Diese situationsbezogene Ablehnung der Anwendung von Art. 37 I EMRK ist zu begrüßen.

2. Zuständigkeit ratione loci

Die russische Regierung hatte unter anderem die Zuständigkeit des *Gerichtshofs* ratione loci bestritten. Der *Gerichtshof* folgt der international anerkannten Ansicht, dass vornehmlich der Ort des Geschehens für die örtliche Zuständigkeit entscheidend ist, beruft sich jedoch weiter darauf, dass der Menschenhandel im vorliegenden Fall in Russland selbst begann und somit zu prüfen sei, ob die Behörden dort die nötigen Schritte eingeleitet hätten, um solchen Menschenhandel zu verhindern. Die Beschwerde war daher auch zulässig, soweit sie sich gegen Russland richtete⁷.

3. Begründetheit

Bei Prüfung der Begründetheit konzentriert sich der *Gerichtshof* auf Art. 2, 3, 4 und 5 EMRK. Interessant sind seine Ausführungen zu Art. 2 EMRK, wegweisend aber sind die zu Art. 4 EMRK.

a) *Art. 2 EMRK*. Im Hinblick auf Art. 2 EMRK, dem Recht auf Leben, kommt der *Gerichtshof* zu dem Ergebnis, dass die Übergabe von Frau *Rantseva* an *M* durch die zypriotische Polizei keinen Verstoß gegen das Recht auf Leben darstelle. Dazu reiche es nicht aus, dass Frau *Rantseva* ein Opfer von Menschenhandel sei. Notwendig für einen Verstoß gegen Art. 2 EMRK sei vielmehr eine konkrete und unmittelbare Gefahr für ihr Leben, die von *M*, für die Polizei vorhersehbar, hätte ausgehen müssen. Der *Gerichtshof* legt dabei meines Erachtens die „Vorhersehbarkeit“ eines Risikos für Frau *Rantsevas* Leben durch *M* sehr eng aus. Schließlich war er der Leiter des Kabarett, das sie verlassen wollte, und er war es, der sie in der Wohnung eines Angestellten so unterge-

bracht hatte, dass ihr offenbar nur die Flucht über den Balkon blieb – mit tödlichem Ausgang. Immerhin hat der *Gerichtshof* wenigstens in den unzureichenden Ermittlungen der zypriotischen Behörden einen Verstoß gegen Art. 2 EMRK gesehen⁸.

b) *Art. 4 EMRK*. Der zentrale Teil der Entscheidung betrifft jedoch Art. 4 EMRK, der bestimmt:

„(1) Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden.

(2) Niemand darf gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten.“

Menschenhandel ist in Art. 4 EMRK somit nicht ausdrücklich genannt. Angesichts der Zunahme dieser modernen Form der Sklaverei, insbesondere nach dem Fall des Eisernen Vorhangs in Europa, ist die Einordnung der schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung des Menschenhandels in den Schutzbereich der EMRK von großer Bedeutung.

aa) *Verbot des Menschenhandels als Zwangsarbeit und Leibeigenschaft nach Art. 4 EMRK: Siliadin/Frankreich*. Der *Gerichtshof* hat sich zum ersten Mal mit dieser Frage im Fall *Siliadin/Frankreich* befasst⁹. Das Urteil aus dem Jahr 2005 betraf die Ausbeutung einer ausländischen Minderjährigen in einem französischen Haushalt.

– Zwangs- und Pflichtarbeit/Leibeigenschaft i. S. von Art. 4 EMRK

Diese Form der Ausbeutung hat der *Gerichtshof* als Zwangsarbeit und Leibeigenschaft betrachtet, aber nicht als Sklaverei i. S. von Art. 4 EMRK. Zur Auslegung dieser Begriffe zog er einschlägige andere Verträge heran, die Frankreich ratifiziert hat. Zum Begriff der Zwangsarbeit verwies er, wie schon im Fall *Van der Musselle/Belgien*¹⁰, auf das ILO-Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- und Pflichtarbeit von 1930 und stellte fest, es fehle wegen der Illegalität des Aufenthalts der Beschwerdeführers in Frankreich, der entsprechenden Angst vor Abschiebung und der Hoffnung auf Legalisierung durch Vermittlung der Eheleute *B*, ihrer Arbeitgeber/Ausbeuter, an der Freiwilligkeit der Arbeit¹¹.

– Sklaverei i. S. von Art. 4 EMRK

Zur Interpretation des Begriffs Sklaverei i. S. von Art. 4 EMRK zog der *Gerichtshof* Art. 1 I des Übereinkommens über die Sklaverei vom 25. 9. 1926 heran. Demnach ist Sklaverei der „Zustand oder die Stellung einer Person, an der die mit dem Eigentumsrecht verbundenen Befugnisse oder einzelne davon ausgeübt werden“. Die Beschwerdeführerin habe zwar eindeutig ihre „Entscheidungsfreiheit verloren“, aber sie sei „nicht in Sklaverei im eigentlichen Sinne gehalten“ worden, da die Eheleute *B* nicht „an ihr mit dem Eigentumsrecht verbundene Befugnisse ausgeübt und sie zu einer ‚Sache‘ gemacht“ hätten¹². Sie sei aber in Leibeigenschaft gehalten worden, eine besonders schwere Form der Freiheitsberaubung, um zwangsweise Dienste zu erbringen.

⁵ EGMR, NJW 2010, 3003 (3006) – *Rantsev/Zypern u. Russland*.

⁶ EGMR, NJW 2010, 3003 (3003, 3004) – *Rantsev/Zypern u. Russland*.

⁷ EGMR, NJW 2010, 3003 (3004, 3005) – *Rantsev/Zypern u. Russland*.

⁸ EGMR, NJW 2010, 3003 (3005) – *Rantsev/Zypern u. Russland*.

⁹ EGMR, Slg. 2005-VII = NJW 2007, 41 – *Siliadin/Frankreich*.

¹⁰ EGMR, 1983, Serie A, Bd. 70, S. 16 Nr. 32 – *Van der Musselle/Belgien*.

¹¹ EGMR, Slg. 2005-VII Nrn. 115–120, 121–129, 122 = NJW 2007, 41 (44, 45) – *Siliadin/Frankreich*.

¹² EGMR, Slg. 2005 VII Nr. 123 = NJW 2007, 41 (45) – *Siliadin/Frankreich*.