

KIRCHHOFF



# Europa und Polizei

Lehrbuch zum Europarecht  
Auswirkungen auf die Gefahrenabwehr  
und Strafverfolgung

2. Auflage

BOORBERG

# **Europa und Polizei**

Lehrbuch zum Europarecht

Auswirkungen auf die Gefahrenabwehr und  
Strafverfolgung

Prof. Dr. Guido Kirchhoff  
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

2., vollständig überarbeitete und ergänzte Auflage, 2024

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über [www.dnb.de](http://www.dnb.de) abrufbar.

2. Auflage, 2024  
ISBN 978-3-415-07603-7

© 2012 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zu-  
gelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt ins-  
besondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikro-  
verfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen  
Systemen.

Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | Druck und  
Bindung: Laupp & Göbel, Robert-Bosch-Straße 42, 72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart  
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden  
[www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

## C. Europarat und Europäische Menschenrechtskonvention

### I. Europarat

#### Eingangsfall

Der britische Staatsangehörige X ist für das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland Vertreter in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates. In einer Rede vor der Versammlung zur Umsetzung der Meinungsfreiheit in den Mitgliedstaaten des Europarates sagt er, Konzentrationslager und Massenmord an Juden habe es in der Zeit von 1933 bis 1945 weder in Deutschland noch in anderen europäischen Ländern gegeben. Der Europarat solle es daher in einer Konvention für unzulässig erklären, das Leugnen dieses Sachverhaltes unter Strafe zu stellen. Da die Sitzung der Parlamentarischen Versammlung (ausnahmsweise) in Berlin stattgefunden hat, prüfen Polizei und Staatsanwaltschaft, ob der X wegen dieser Äußerungen strafrechtlich belangt werden kann. Zu welchem Ergebnis wird die Prüfung führen?

- 14 Kurze Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges haben zehn westeuropäische Staaten im Jahr 1949 den **Europarat** gegründet, um den Frieden durch eine engere Zusammenarbeit zu festigen und die Menschenrechte umfassend zu schützen.<sup>12</sup> Die Bundesrepublik Deutschland gehört ihm seit Mai 1951 als Vollmitglied an.<sup>13</sup> Zahlreiche weitere westeuropäische Staaten sind im Laufe der Zeit hinzugekommen. Nach dem Ende des „Kalten Krieges“ sind dem Europarat dann neben Russland auch viele osteuropäische Länder beigetreten. Seit März 2022 ist Russland allerdings kein Mitglied mehr (Rn. 16). Dem Europarat gehören aktuell **46 Mitgliedstaaten** an. Er hat seinen Sitz in Straßburg.<sup>14</sup>

*Eine Karte mit den Mitgliedstaaten des Europarates finden Sie auf der zweiten Umschlagseite vorne im Buch (© Council of Europe).*

- 15 Die Aufgaben und die Organisation des Europarates sind in der **Satzung des Europarates** (EuRat)<sup>15</sup> geregelt. Danach soll er „zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden“, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedstaaten herstellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt fördern (Art. 1 Abs. a EuRat). Der Euro-

12 Siehe die Präambel sowie Art. 3 EuRat.

13 BGBl. II 1953, S. 558.

14 Siehe Art. 11 u. 26 EuRat.

15 Vom 05.05.1949, BGBl. I 1950, S. 263 ff.

parat soll diese Aufgabe insbesondere „durch den Abschluss von Abkommen und durch gemeinschaftliches Vorgehen [...] auf den Gebieten des Rechts und der Verwaltung sowie durch den Schutz und die Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ erfüllen (Art. 1 Abs. b EuRat).

Mit dem Beitritt zum Europarat erkennt jeder Mitgliedstaat den „Grundsatz der Vorherrschaft des Rechts und den Grundsatz an, dass jeder, der seiner Hoheitsgewalt unterliegt, der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden soll“ (Art. 3 EuRat). Mitglieder des Europarates dürfen nur die europäischen Staaten werden, die diese Grundsätze einhalten können und wollen (Art. 4 EuRat). Bei dem „können“ lassen die Mitgliedstaaten des Europarates aber gelegentlich Ausnahmen zu:

#### **Beispiel**

Gerade bei den osteuropäischen Staaten war die frühe Aufnahme in den Europarat noch vor der vollständigen Umsetzung dieser Prinzipien als Unterstützung schwieriger innerstaatlicher Veränderungsprozesse und als Belohnung für die stete Annäherung an diese Grundsätze zu verstehen.<sup>16</sup>

Verletzt allerdings ein Mitgliedstaat nach seinem Beitritt zum Europarat diese Grundsätze in schwerer Weise, kann er wieder ausgeschlossen (Art. 8 EuRat) und damit politisch ins Abseits gestellt werden.

#### **Beispiel**

Auf diese Weise wurde **Russland** in Folge des Angriffs auf die Ukraine im September 2022<sup>17</sup> aus dem Europarat ausgeschlossen (das Land hatte zuvor selbst seinen Austritt erklärt, der gemäß Art. 7 EuRat zum Ende des Jahres 2022 wirksam geworden wäre).

Die Abkommen („**Konventionen**“), die unter dem Dach des Europarates abgeschlossen werden, sind **völkerrechtliche Verträge**, die vom Europarat lediglich vorbereitet und erst durch die sog. „Ratifikation“ der Mitgliedstaaten nach ihren jeweils eigenen verfassungsrechtlichen Vorgaben innerstaatlich verbindlich werden.

#### **Beispiel**

In Deutschland werden völkerrechtliche Verträge durch Zustimmungsgesetze nach Art. 59 Abs. 2 GG in innerstaatliches Recht überführt.

Dieses Vorgehen hat zur Folge, dass die Konventionen nicht automatisch in allen Mitgliedstaaten des Europarates gelten. Es dauert in der Regel mehre-

<sup>16</sup> Herdegen, Europarecht, 2023, § 1 Rn. 12.

<sup>17</sup> Nettesheim, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 2023, Einl. Rn. 13.

re Jahre, bis sie von allen Ländern ratifiziert wurden. Bis dahin gelten sie nur in den Staaten, die dies bereits getan haben.

- 18 Die Organe des Europarates sind das Ministerkomitee und die Beratende Versammlung (Art. 10 EuRat). Das **Ministerkomitee** ist die zentrale Institution für die Entscheidungsfindung,<sup>18</sup> in das die Mitgliedstaaten in der Regel ihre Außenminister(innen) entsenden (Art. 13 ff. EuRat). Die Beratende Versammlung wird seit 1974 „**Parlamentarische Versammlung**“ genannt.<sup>19</sup> In ihr sind die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Größe vertreten (Art. 22 ff. EuRat). Den beiden Organen steht das Sekretariat des Europarates, geführt von dem/der Generalsekretär(in), zur Seite (Art. 36 f. EuRat).
- 19 Dem Europarat, den Personen, die die Mitgliedstaaten vertreten, dem Sekretariat und den Richterinnen und Richtern des EGMR (Art. 51 EMRK) stehen in allen Mitgliedstaaten gemäß Art. 40 Abs. a EuRat die **Immunitäten** und **Vorrechte** zu, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Insbesondere in dem „Allgemeinen Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen des Europarates“<sup>20</sup> sind hierzu die Details geregelt. Dass solche Abkommen für die Strafverfolgungsorgane von Bedeutung sein können, zeigt exemplarisch folgende Vorschrift des Europarates:

### Beispiel

#### **Art. 9 Allgemeines Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen des Europarates**

„Die Vertreter im Ministerkomitee genießen während der Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit und auf ihren Reisen nach oder von dem Tagungsort folgende Vorrechte und Befreiungen:

- a) Befreiung von Verhaftung oder Festnahme und von der Beschlagnahme ihres persönlichen Gepäcks und, in Bezug auf Handlungen, die sie in amtlicher Eigenschaft vorgenommen haben, einschließlich ihrer mündlichen und schriftlichen Äußerungen, Befreiung von jeder Gerichtsbarkeit;
- b) Unverletzlichkeit aller Papiere und Schriftstücke [...].“

Aufgrund dieser Immunitäten dürfen gemäß Art. 40 Abs. a EuRat insbesondere die Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung wegen ihrer Aussagen und Stimmabgaben in den Beratungen der Versammlung, ihrer Komitees und Ausschüsse nicht von der Polizei oder anderen Organen der Mitgliedstaaten festgenommen oder verfolgt werden.

---

18 Satzger, Int. u. Europ. Strafrecht, 2022, § 11 Rn. 4; Brummer, Der Europarat, 2008, S. 87.

19 Brummer, Der Europarat, 2008, S. 93.

20 Vom 02.09.1949, BGBl. II 1954, S. 493 ff., für Deutschland s. BGBl. II 1958, S. 61.

### Zum Eingangsfall

Zwar könnten die Äußerungen des X gemäß § 130 Abs. 3 StGB i. V. m. § 6 Abs. 1 Völkerstrafgesetzbuch strafbar sein. Dagegen spricht nicht, dass er britischer Staatsbürger ist. Denn für Taten, die im Inland begangen werden, gilt das deutsche Strafrecht (§ 3 StGB). X darf aber als Abgeordneter der Parlamentarischen Versammlung gemäß Art. 40 Abs. a EuRat i. V. m. **Art. 14 Allgemeines Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen des Europarates** wegen seines Redebeitrages in der Sitzung der Versammlung nicht strafrechtlich verfolgt werden. Diese Vorschrift lautet:

„Die Abgeordneten der Beratenden Versammlung und ihre Stellvertreter können nicht wegen der in Wahrnehmung ihrer dienstlichen Obliegenheiten geäußerten Ansichten oder abgegebenen Stimmen amtlich zur Rechenschaft gezogen, verhaftet oder gerichtlich belangt werden.“

X kann daher wegen seiner Äußerungen strafrechtlich nicht belangt werden.

## II. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

### Eingangsfall

Wegen erheblicher Dolmetscherkosten, die in Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen ausländische Personen anfallen, erlässt Deutschland ein Gesetz, wonach diese Kosten im Falle einer Verurteilung der verurteilten Person aufzuerlegen sind. Ist dieses Gesetz mit der EMRK vereinbar? Würde es gegen die EMRK verstößen, wenn im Rahmen der Gefahrenabwehr entstandene Dolmetscherkosten auf Grundlage eines Landesgesetzes der Person, die für die Gefahr verantwortlich ist, in Rechnung gestellt werden?

Das wichtigste Abkommen des Europarates ist die **Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)**<sup>21</sup>. Mit ihr wollen die Mitgliedstaaten des Europarates bestehende Menschenrechte anerkennen und ihre Einhaltung sicherstellen.<sup>22</sup> Deutschland ist der EMRK im Jahr 1953 beigetreten.<sup>23</sup>

Die EMRK ist der weltweit erste völkerrechtliche Vertrag, der Einzelpersonen rechtlich verbindliche Menschenrechte zusichert,<sup>24</sup> die von ihnen sogar vor einem internationalen Gericht eingeklagt werden können. Diese Klage-

21 EMRK v. 04.11.1950, BGBl. II 1952, S. 953 ff.

22 S. die Präambel zur EMRK.

23 BGBl. II 1954, S. 14.

24 Herdegen, Europarecht, 2023, § 3 Rn. 3.

## C. Europarat und Europäische Menschenrechtskonvention

---

möglichkeit<sup>25</sup> – auch und gerade gegen den eigenen Staat – ist es, die die EMRK zu einem sehr effektiven Instrument zur Sicherung der Menschenrechte gemacht hat.

### Beispiel

Die von den Vereinten Nationen bereits Ende 1948 verabschiedete „**Allgemeine Erklärung der Menschenrechte**“ verschafft den von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Personen keinen Rechtsweg zu einem internationalen Gericht.

- 22 Einige „**Zusatzprotokolle**“ enthalten Verfahrensregelungen und haben der EMRK weitere Rechte hinzugefügt.

### Beispiel

Erst die Protokolle Nr. 6<sup>26</sup> aus dem Jahr 1983 und Nr. 13<sup>27</sup> aus dem Jahr 2002 haben die in Art. 2 Abs. 1 EMRK ursprünglich noch zugelassene **Todesstrafe vollständig abgeschafft**.

- 23 Da Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden häufig und intensiv in Rechte von Personen eingreifen, wirken sich die Menschenrechte und Grundfreiheiten der EMRK unmittelbar auf die Arbeit dieser Behörden aus. Die in der Praxis relevantesten Menschenrechte werden nachfolgend erwähnt und teilweise näher beschrieben, soweit sie in diesem Umfang nicht zugleich im GG oder in anderen deutschen Gesetzen enthalten sind. Beispiele aus verschiedenen Bereichen polizeilicher Tätigkeit sollen die Einschätzung ermöglichen, in welchen Fällen es ratsam ist, sich näher mit den Vorschriften der EMRK oder mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu beschäftigen.

Zuvor ist allerdings der Frage nachzugehen, wie sich die Menschenrechte der EMRK überhaupt in das deutsche Recht einfügen und ob sie in jeder Hinsicht verbindlich sind.

---

25 Anfangs stand es den Mitgliedstaaten frei, ob sie das Individualbeschwerderecht zuließen (Deutschland erkannte dieses Recht schon 1955 an), s. *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, 2021, § 1 Rn. 3.

26 Protokoll Nr. 6 zur EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe v. 28.04.1983, BGBl. II 1988, S. 662.

27 Protokoll Nr. 13 zur EMRK über die vollständige Abschaffung der Todesstrafe v. 03.05.2002, BGBl. II 2004, S. 983.

## 1. Geltung der EMRK in Deutschland

Die EMRK und ihre Zusatzprotokolle sind **völkerrechtliche Verträge**, die den Mitgliedstaaten des Europarates die Entscheidung überlassen, welchen Rang sie in der innerstaatlichen Normenhierarchie einnehmen.<sup>28</sup> 24

### Beispiele

In den Niederlanden und in Luxemburg geht die EMRK dem nationalen Verfassungsrecht vor, in Österreich hat sie Verfassungsrang, in Frankreich und Spanien steht sie zwischen der Verfassung und den einfachen Gesetzen.<sup>29</sup>

In Deutschland (und z. B. Italien<sup>30</sup>) hat die EMRK den **Rang eines einfachen (Bundes-)Gesetzes**.<sup>31</sup> Dies liegt daran, dass die Bundesrepublik die EMRK gemäß Art. 59 Abs. 2 GG durch ein Zustimmungsgesetz in die deutsche Rechtsordnung überführt hat.<sup>32</sup> Damit haben alle deutschen Gerichte und Behörden, einschließlich der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsorgane, die EMRK wie jedes andere deutsche Gesetz **unmittelbar zu beachten** (Art. 20 Abs. 3 GG).<sup>33</sup> Dies gilt auch für die Landesgesetzgeber, weil sich die EMRK – wie jedes andere Bundesgesetz – gemäß Art. 31 GG gegenüber dem Landesrecht durchsetzt, wenn es dem Bundesrecht widerspricht.

Was ist aber, wenn nicht ein Landesgesetzgeber, sondern der Bund ein Gesetz schafft, das gegen die EMRK verstößt? Da sie in Deutschland den Rang eines Bundesgesetzes hat, könnte sich der Gesetzgeber durch spätere Gesetze über die in der EMRK geregelten Rechte hinwegsetzen.<sup>34</sup> Denn wenn sich zwei Gesetze widersprechen, setzt sich nach dem Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* das aktuellere Gesetz durch, wenn nicht eines der beiden Gesetze schon deshalb vorrangig anzuwenden ist, weil es spezieller ist als das andere.<sup>35</sup> Verstößt ein Gesetz gegen die EMRK, wäre es wegen dieses Verstoßes zwar völkerrechtswidrig. Die fehlende Beachtung der EMRK ließe das Gesetz jedoch – anders als ein Verstoß gegen das GG – nicht unwirksam werden.

<sup>28</sup> BVerfG v. 04.05.2011 – 2 BvR 2365/09, juris Rn. 87; BVerfG v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04, juris Rn. 31.

<sup>29</sup> Vgl. *Satzger*, Int. u. Europ. Strafrecht, 2022, § 11 Rn. 12; *Herdegen*, Europarecht, 2023, § 3 Rn. 70; *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, 2021, § 3 Rn. 2 f.

<sup>30</sup> *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, 2021, § 3 Rn. 5.

<sup>31</sup> BVerfG v. 19.05.2023 – 2 BvR 78/22, juris Rn. 28; BGH v. 24.03.2011 – IX ZR 180/10, juris Rn. 30.

<sup>32</sup> Vgl. BVerfG v. 15.12.2015 – 2 BvL 1/12, juris Rn. 45 f.

<sup>33</sup> Vgl. BVerfG v. 05.07.2006 – 2 BvR 1317/05, juris Rn. 12; BGH v. 24.03.2011 – IX ZR 180/10, juris Rn. 30.

<sup>34</sup> Vgl. BGH v. 09.11.2010 – 5 StR 394/10, juris Rn. 32.

<sup>35</sup> BVerfG v. 15.12.2015 – 2 BvL 1/12, juris Rn. 50.

- 27 Da es derzeit aber unwahrscheinlich ist, dass der Gesetzgeber bewusst eine Vorschrift erlässt, die eindeutig gegen die EMRK verstößt, stellt sich in der Praxis eher folgende Frage: Wie ist bei einem Gesetz vorzugehen, das bei einer bestimmten Auslegung gegen die EMRK verstießt? Würde sich die EMRK tatsächlich nicht gegenüber dem jüngeren Gesetz durchsetzen? Ganz allgemein darf man vermuten, dass der Gesetzgeber mit einem Gesetz keine Regelung schaffen will, die gegen völkerrechtliche Vorgaben verstößt. Daher sind alle deutschen **Rechtsnormen**, soweit es methodisch möglich ist, **so auszulegen, dass sie mit der EMRK übereinstimmen**.<sup>36</sup> Dies folgt aus Art. 1 Abs. 2 GG,<sup>37</sup> wonach sich das deutsche Volk zu den Menschenrechten bekennt. Selbst bei der Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und anderen rechtsstaatlichen Grundsätzen des GG sind die EMRK sowie die Rechtsprechung des EGMR zu berücksichtigen, sofern dabei der Grundrechtsschutz nicht eingeschränkt wird.<sup>38</sup> In der Regel können die Grundrechte des GG auch so ausgelegt werden, dass sie im Einklang mit der EMRK stehen.<sup>39</sup>
- 28 Der **Grundsatz der konventionskonformen Auslegung** führt zwar nicht zu einem Vorrang der EMRK vor dem deutschen Recht, kommt dem in der Praxis jedoch sehr nahe. Fakt bleibt aber: Wenn es das erklärte Ziel des Gesetzgebers wäre, mit einer neuen Rechtsnorm eine der EMRK-Garantien abzuschaffen, wäre dieses Gesetz zwar völkerrechtswidrig, innerstaatlich aber wirksam. Denn die EMRK gibt weder Gerichten noch Behörden die Befugnis, eindeutig der EMRK entgegenstehende Gesetze zu verwerfen.<sup>40</sup>

In solchen Fällen ist allerdings zu prüfen, ob nicht zugleich ein Verstoß gegen das GG gegeben ist (dies ist wegen der konventionskonformen Auslegung des GG naheliegend). Hier könnte dann das BVerfG die Rechtsnorm verwerfen (Art. 100 GG). Etwas anderes kann ferner im Anwendungsbereich des EU-Rechts gelten, wenn die der EMRK widersprechende Regelung zugleich dem EU-Recht entgegensteht. Denn das EU-Recht ist – anders als die EMRK – mit Anwendungsvorrang ausgestattet, so dass ihm widersprechendes nationales Recht nicht angewendet werden darf (Rn. 143 ff.).

- 29 Lassen sich deutsche Rechtsnormen auch durch eine konventionskonforme Auslegung nicht mit der EMRK vereinbaren, hat der Gesetzgeber die konventionswidrige Regelung zu korrigieren.

---

36 BVerfG v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04, juris Rn. 62; BGH v. 09.11.2010 – 5 StR 394/10, juris Rn. 32.

37 BVerfG v. 04.05.2011 – 2 BvR 2365/09, juris Rn. 90.

38 BVerfG v. 19.05.2023 – 2 BvR 78/22, juris Rn. 28; BVerfG v. 18.12.2014 – 2 BvR 209/14, juris Rn. 41.

39 Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 1 Rn. 215.

40 BGH v. 09.11.2010 – 5 StR 394/10, juris Rn. 32.

### Beispiel

Bis vor einigen Jahren war eine Berufung durch das Berufungsgericht zu verwerfen, wenn die angeklagte Person nicht zum gerichtlichen Hauptverhandlungstermin erschienen ist. Art. 6 Abs. 3 Buchst. c EMRK gibt angeklagten Personen aber das Recht, sich selbst zu verteidigen oder sich „durch einen Verteidiger“ verteidigen zu lassen. Daraus folgt ein Recht auf Verteidigung *und* Vertretung.<sup>41</sup> Ein Fernbleiben der angeklagten Person darf der Gesetzgeber daher nicht durch die Verwerfung der Berufung ahnden, wenn eine Strafverteidigerin oder ein Strafverteidiger anwesend ist.<sup>42</sup> Um diesen Verstoß des deutschen Rechts gegen die EMRK zu beseitigen, hat der Gesetzgeber inzwischen § 329 Abs. 1 Satz 1 StPO geändert. Seitdem darf das Gericht die Berufung nur verwerfen, wenn „weder der Angeklagte noch ein Verteidiger“ bei Beginn eines Hauptverhandlungstermins erschienen ist.

### Zum Eingangsfall

Gemäß Art. 6 Abs. 3 Buchst. e EMRK hat jede angeklagte Person insbesondere das Recht auf „**unentgeltliche Unterstützung durch einen Dolmetscher**“, wenn sie die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder spricht. Da sich Art. 6 Abs. 3 EMRK nur auf angeklagte Personen bezieht, erfasst sie nur Fälle, in denen der Person eine Straftat vorgeworfen wird.<sup>43</sup> Da die EMRK-Staaten die Anwendbarkeit des Art. 6 EMRK nicht durch eine formale Herabstufung von Straftaten zu Ordnungswidrigkeiten ausschließen können sollen, sind dabei aber grundsätzlich auch Ordnungswidrigkeiten eingeschlossen.<sup>44</sup> In Straf- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren dürfen der angeklagten Person daher – selbst wenn sie am Ende verurteilt wird<sup>45</sup> – keine Dolmetscherkosten in Rechnung gestellt werden. Dies gilt für das gesamte Strafverfahren, also auch für das Ermittlungsverfahren.<sup>46</sup> Darüber hinaus muss jede angeklagte Person innerhalb möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache in allen Einzelheiten über Art und Grund der gegen sie erhobenen Beschuldigung unterrichtet werden (Art. 6 Abs. 3 Buchst. a EMRK). Festgenommene Personen sind zudem gemäß Art. 5 Abs. 2 EMRK in einer ihnen verständlichen Sprache über die Gründe für ihre Festnahme zu informieren.

Daher gilt für das neue Gesetz: Ist es hinsichtlich der Kostentragungspflicht auslegungsfähig (beispielsweise durch eine Formulierung wie: „Die Dolmetscherkosten können der verurteilten Person auferlegt werden“), wäre es konventionskonform

41 Zehetgruber, HRSS 2013, S. 397 ff., 405.

42 EGMR v. 08.11.2012 – 30804/07, juris Rn. 51 ff.

43 Harrendorf/König/Voigt, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 2023, Art. 6 Rn. 203.

44 EGMR v. 21.02.1984 – 8544/79, NJW 1985, S. 1273 ff.

45 Schmitt, in: Meyer-Göbner/Schmitt, StPO, 2023, Art. 6 EMRK Rn. 24.

46 Harrendorf/König/Voigt, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 2023, Art. 6 Rn. 233.

so auszulegen, dass die Kosten in Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren der verurteilten Person nicht auferlegt werden dürfen. Ist die Kostentragungspflicht dagegen in dem Gesetz zwingend geregelt („Die verurteilte Person *hat* die Dolmetscherkosten zu tragen“), verstieße das Gesetz zwar gegen die EMRK, müsste aber von den deutschen Behörden bis zu einer Korrektur durch den Gesetzgeber zunächst angewandt werden.

Geht es in einem Sachverhalt ausschließlich um die Gefahrenabwehr, greift Art. 6 Abs. 3 Buchst. e EMRK nicht. Hier können der Person, die die Gefahr verursacht hat, daher grundsätzlich die Dolmetscherkosten auferlegt werden, wenn es hierfür eine gesetzliche Grundlage gibt.

### 2. Menschenrechte und Grundfreiheiten in der EMRK

- 30 Die EMRK gewährleistet die in den Art. 2 bis 18 EMRK genannten Rechte und Freiheiten. Diese umfassen insbesondere das Recht auf Leben, das Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung, das Recht auf Freiheit, ein faires (Straf-)Verfahren, Achtung des Privat- und Familienlebens sowie der Wohnung und Korrespondenz, die Gewissens-, Religions-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Zu den Menschenrechten, die später durch **Zusatzprotokolle** zur EMRK hinzugekommen sind, gehören neben dem Verbot der Todesstrafe (Rn. 22) beispielsweise das Eigentumsrecht (Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls<sup>47</sup>), die Freizügigkeit (Art. 2 des vierten Zusatzprotokolls<sup>48</sup>) sowie das Recht, wegen derselben Sache nicht in einem Strafverfahren desselben Staates erneut verfolgt oder bestraft zu werden (Art. 4 des – von Deutschland bislang nicht ratifizierten – siebten Zusatzprotokolls). Zudem können in weiteren Konventionen des Europarates wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Rechte enthalten sein.

#### Beispiele

Das Europäische Fürsorgeabkommen<sup>49</sup>, die Europäische Sozialcharta<sup>50</sup> oder das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten<sup>51</sup>.

47 BGBl. II 2002, S. 1072.

48 BGBl. II 2002, S. 1074.

49 BGBl. II 2001, S. 1086.

50 BGBl. II 1964, S. 1262.

51 BGBl. II 1998, S. 1315.

Die Frage, ob ein durch die EMRK garantiertes Recht verletzt wurde, ist – wie bei Grundrechten des GG<sup>52</sup> – in drei Schritten zu prüfen:<sup>53</sup>

- ▶ Zunächst ist ein in Betracht kommendes Menschenrecht zu finden und dessen **Schutzbereich** darzustellen.
- ▶ Dann ist festzustellen, ob ein Staatsorgan in diesen Schutzbereich **eingegriffen** hat. Ist dies der Fall, ist
- ▶ zu prüfen, ob dieser Eingriff entsprechend den Vorgaben der EMRK **gerechtfertigt** war, wobei auch die **Verhältnismäßigkeit** der Maßnahme zu untersuchen ist.

Wenn der Eingriff nicht gerechtfertigt ist, ist das Menschenrecht oder die Grundfreiheit verletzt und damit ein Verstoß gegen die EMRK festgestellt.

Der Schutzbereich der Menschenrechte wird in der Regel weit ausgelegt.

32

### Beispiele

Art. 2 Abs. 1 EMRK schützt nicht nur das Leben, sondern kann schon bei einer Gefährdung des Lebens verletzt sein.<sup>54</sup> Das durch Art. 8 EMRK garantierte Recht auf Achtung des Privatlebens schützt das Recht auf Identität und persönliche Entwicklung sowie das Recht, mit anderen Menschen und der Außenwelt Beziehungen aufzunehmen.<sup>55</sup> Damit ist das Privatleben in weitem Sinne garantiert. Es erstreckt sich von der geschlechtlichen Identität, der sexuellen Orientierung und das Sexualleben<sup>56</sup> über den Schutz persönlicher Daten<sup>57</sup> und das Recht am eigenen Bild<sup>58</sup> bis zu beruflichen Aktivitäten<sup>59</sup>. Die EMRK garantiert zwar nicht explizit die Berufsfreiheit,<sup>60</sup> wegen des weit verstandenen Schutzbereiches des Art. 8 EMRK können Einschränkungen des Berufslebens aber von dem Recht auf Privatleben erfasst sein, wenn sie sich darauf auswirken, wie jemand seine soziale Identität durch die Entwicklung von Beziehungen zu seinen Mitmenschen aufbaut.<sup>61</sup> Art. 8 EMRK schützt auch die physische und psychische Unversehrtheit,<sup>62</sup> die durch Art. 2 und Art. 3 EMRK nicht vollständig geschützt ist. Daher stellt beispielsweise eine gegen den Willen der betroffenen Person angeordnete medizinische Behandlung einen Eingriff in Art. 8 Abs. 1 EMRK dar.<sup>63</sup>

<sup>52</sup> Hierzu s. z. B. Kirchhoff, ZVR Dok. 41/2013 (<https://www.zvr-online.com>).

<sup>53</sup> Epping, Grundrechte, 2021, Rn. 1024.

<sup>54</sup> EGMR v. 05.03.2009 – 77144/01, juris Rn. 28 ff.

<sup>55</sup> EGMR v. 18.10.2022 – 215/19, NVwZ 2022, S. 1883 ff., 1884 Rn. 21.

<sup>56</sup> EGMR v. 12.04.2012 – 43547/08, NJW 2013, S. 215 f. Rn. 55; EGMR v. 21.09.2010 – 66686/09, NVwZ 2011, S. 31 f., 31.

<sup>57</sup> Siehe z. B. EGMR v. 24.01.2019 – 43514/15, NVwZ 2020, S. 377 ff., 378.

<sup>58</sup> EGMR v. 31.10.2023 – 9602/18, Rn. 29.

<sup>59</sup> EGMR v. 12.01.2016 – 43519/07, NVwZ 2017, S. 1441 ff. Rn. 59.

<sup>60</sup> EGMR v. 28.05.2009 – 26713/05, NJW 2010, S. 3419 ff. Rn. 39.

<sup>61</sup> EGMR v. 28.05.2009 – 26713/05, NJW 2010, S. 3419 ff. Rn. 23.

<sup>62</sup> EGMR v. 13.05.2008 – 52515/99, NVwZ 2009, S. 1547 ff. Rn. 71; Schilling, Int. Menschenrechtsschutz, 2022, Rn. 329.

<sup>63</sup> EGMR v. 13.05.2008 – 52515/99, NVwZ 2009, S. 1547 ff. Rn. 71.