

Menschenrechtsnarrative und Deutungshoheit: Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Dr. iur. Maya Beeler-Sigron, Rechtsanwältin, LL.M., Juristin, Bundesamt für Justiz, Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz¹

Einführung

Die Welt steht vor grossen Herausforderungen – Kriege und Klimawandel sind nur zwei Beispiele dafür – und gleichzeitig steht der Multilateralismus unter Druck. In diesem Kontext flammt auch die Debatte über Menschenrechtsnarrative und Deutungshoheit wieder auf. Diese Debatte betrifft nicht nur die universelle Ebene. Die Frage, was der konkrete Gehalt eines Menschenrechts ist und wem die Deutungshoheit zukommt, stellt sich auch auf europäischer oder nationaler Ebene. Zu erklären ist dies unter anderem mit der abstrakten Ausformulierung der Menschenrechte als grundlegende Rechte des Menschen, welche dem Menschen ein Leben in Würde sichern sollen. Diese abstrakte Ausformulierung macht die Menschenrechte auslegungsbedürftig.

Für die Schweiz als Mitgliedstaat des Europarats und Vertragspartei der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) ist insbesondere die Auslegung der EMRK durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) von grosser Bedeutung. Die dynamisch-evolutive Rechtsprechung des EGMR – z.B. im Urteil *Udeh gegen die Schweiz*² und kürzlich im Urteil *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen die Schweiz*³ – hat in der Schweiz Kritik laut werden lassen⁴ und die Frage nach der Deutungshoheit des EGMR in

¹ Die Autorin äussert ihre persönliche Meinung.

² Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Udeh gegen die Schweiz* vom 16.4.2024, Nr. 12020/09.

³ EGMR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen die Schweiz*, 9.4.2024, Nr. 53600/20.

⁴ Siehe z.B. Nationalrat, Interpellation von Toni Brunner, 22.03.2013, Nr. 13.3237, « Kündigung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten », <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20133237> (besucht am 16.3.2026); Nationalrat, Motion von Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 19.3.2021, Nr. 21.3397, « EMRK. Die Schweiz nicht länger Verurteilungen aufgrund einer exorbitanten Auslegung von Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) aussetzen », <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20213397> (besucht am 16.3.2026); Nationalrat, Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 29.5.2024, Nr. 24.3503, « Kündigung der Europäischen Menschenrechtskonvention », <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20243503> (besucht am 16.3.2026).

den Fokus gerückt.⁵ Im Kern dieser Kritik geht es um die staatliche Souveränität, den Grundsatz der Subsidiarität und die Gewaltenteilung, d.h. um die Frage, welche Rolle dem innerstaatlichen Gesetzgeber bzw. den Vertragsstaaten und dem EGMR zukommt.⁶ Im Grossen und Ganzen geht es um die Bedeutung und das Zusammenspiel von Rechtsstaat, Demokratie und Menschenrechten und die Legitimität des EGMR sowie den Gehalt der in der EMRK verankerten Menschenrechte. Vor diesem Hintergrund beleuchtet der vorliegende Beitrag, welche Ansätze sich in der Rechtsprechung des EGMR finden, um das empfindliche Gleichgewicht zwischen seiner Rolle und jener der Vertragsparteien sicherzustellen. Er zeigt auf, was eine Verschiebung der Deutungshoheit für den Menschenrechtsschutz bedeutet und erläutert, weshalb es ein ausgewogenes System braucht.

Auslegung der EMRK-Garantien und Deutungshoheit des EGMR

Die EMRK garantiert grundlegende Rechte und Freiheiten des Menschen. Diese Rechte sind – wie auch die Grundrechte in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) – in abstrakter Weise verfasst, weshalb sich ihr Inhalt und ihre Bedeutung nur beschränkt aus dem Wortlaut ableiten lässt⁷ und sie ausgelegt werden müssen. Gemäss Artikel 32 Absatz 1 EMRK ist der EGMR zuständig für alle die Auslegung und Anwendung der EMRK und der Protokolle dazu betreffenden Angelegenheiten, mit denen er befasst wird. Damit kommt dem EGMR, welcher zur Sicherstellung der Einhaltung der Verpflichtungen der Vertragsparteien aus der EMRK und den Protokollen dazu errichtet wurde (Art. 19 EMRK), die Deutungshoheit über die EMRK zu.

5 Vgl. z.B. Erklärung des Ständerates zum Urteil des EGMR « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz u.a. vs Schweiz », 22.5.2024, Nr. 24.053, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20240053> (besucht am 16.3.2026); Erklärung des Nationalrats zum Urteil des EGMR « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz u.a. vs Schweiz », 12.6.2024, Nr. 24.054, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=64937> (besucht am 16.3.2026).

6 Siehe auch EGMR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen die Schweiz*, teilweise übereinstimmende, teilweise abweichende Meinung von Richter Eicke, § 1 ff.

7 Vgl. 40 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Stöckli 13.4187 vom 12. Dezember 2013, *Bundesblatt* 357 (2015), 383.

Als völkerrechtlicher Vertrag ist die EMRK im Lichte der Auslegungsregeln der Artikel 31–33 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK; SR 0.111) auszulegen.⁸ Darüber hinaus fasste der EGMR die von ihm angewendeten Prinzipien zur Auslegung der EMRK im Urteil *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn* zusammen.⁹ In seiner Rechtsprechung konkretisierte der EGMR die Garantien der EMRK und schaffte in diesem Zusammenhang das Narrativ des « lebendigen Instruments » (« *instrument vivant* »). Er versteht die EMRK als ein lebendiges Instrument, das im Lichte der jeweils aktuellen Verhältnisse und im Einklang mit den Entwicklungen im Völkerrecht ausgelegt werden muss (sog. dynamisch-evolutive Auslegung).¹⁰ Der Zweck und das Ziel der EMRK als Instrument zum Schutz der Menschenrechte erfordern, dass ihre Bestimmungen so ausgelegt und angewendet werden, dass sie Rechte garantieren, die praktisch und wirksam sind und nicht theoretisch und illusorisch (Prinzip des effektiven Grundrechtsschutzes).¹¹

Die Grenze der dynamisch-evolutiven Auslegung bildet der Wortlaut der EMRK. Der EGMR kann durch seine Rechtsprechung keine Rechte schaffen, welche nicht vom Wortlaut der EMRK abgedeckt sind. Die Schaffung neuer Rechte oder die Revision bestehender Rechte kommt den Vertragsstaaten zu, welche zu diesem Zweck ein Zusatz- oder ein Änderungsprotokoll zur EMRK ausarbeiten können.¹² Die Grenze der Auslegung kann Anlass zu Diskussionen geben wie das Beispiel der Erklärungen von Stände- und Nationalrat¹³ und die Haltung des Bundesrats¹⁴ zum Urteil *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen die Schweiz* zeigen. Ein konstruktiver Dialog zwischen den Gewalten kann zur Klärung der jeweiligen Rollen und zur Stärkung der Akzeptanz beitragen. Es darf jedoch nicht darum gehen, eine Gewalt zu untergraben oder die Verbindlichkeit der Urteile des EGMR in Frage zu stellen (Art. 46 Abs. 1 EMRK).

8 EGMR, *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, 8.11.2015, Nr. 18030/11, § 118.

9 EGMR, *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, § 118–125; siehe auch EGMR, *Slowenien gegen Kroatien*, 18.11.2020, Nr. 54155/16, § 60; Lenkungsausschuss für Menschenrechte des Europarats, *The place of the European Convention on Human Rights in the european and international legal order*, 26.–29.11.2019, <https://rm.coe.int/place-of-the-echr-in-the-european-and-international-legal-order/1680a05155> (besucht am 13.3.2026), Ziff. 27 ff.

10 EGMR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen die Schweiz*, § 434; EGMR, *Demir und Baykara gegen die Türkei*, 12.11.2008, Nr. 34503/97, § 146; siehe auch EGMR, *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, § 123–124.

11 EGMR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen die Schweiz*, § 434; EGMR, *H.F. und andere gegen Frankreich*, 14.9.2022, Nr. 24384/19 und 44234/20, § 208; vgl. Helen Keller/Daniela Kühne, Zur Verfassungsgerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, *ZaöRV* 76 (2016): 245–307, 276.

12 Vgl. Helen Keller/Daniela Kühne, Zur Verfassungsgerichtsbarkeit, 276.

13 Erklärung des Ständerates zum Urteil des EGMR « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz u.a. vs Schweiz », 22.5.2024; Erklärung des Nationalrats zum Urteil des EGMR « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz u.a. vs Schweiz », 12.6.2024.

14 Bundesrat klärt seine Haltung zum EGMR-Urteil über den Klimaschutz, 28.8.2024, <https://www.bafu.admin.ch/de/nsb?id=102244> (besucht am 13.3.2026).

Rahmen der Deutungshoheit des EGMR

Die Rechtsprechung des EGMR zeigt, dass dieser seine Deutungshoheit in einem konkreten Rahmen ausübt. Neben den obenerwähnten Prinzipien zur Auslegung der EMRK sind in diesem Zusammenhang vor allem der Grundsatz der Subsidiarität, der Ermessensspielraum und das Konzept des europäischen Konsenses zu erwähnen. Diese Trias trägt der Souveränität der Staaten Rechnung und zur Legitimität des EGMR bei.

Das Prinzip der Subsidiarität wurde zunächst in der Rechtsprechung des EGMR¹⁵ entwickelt und fand mit dem Protokoll Nr. 15 zur EMRK (SR 0.101.095) Eingang in die Präambel der EMRK. So bekräftigt die Präambel der EMRK nunmehr, dass es gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität in erster Linie Aufgabe der Hohen Vertragsparteien ist, die Achtung der in der EMRK und den Protokollen dazu bestimmten Rechte und Freiheiten zu gewährleisten, und dass sie dabei über einen Ermessensspielraum verfügen, welcher der Kontrolle des EGMR untersteht. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität tragen die Vertragsparteien und der EGMR die Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte gemeinsam («*principle of shared responsibility*»). Der EGMR hat jedoch eine grundlegend subsidiäre Rolle und die Hauptverantwortung liegt bei den Vertragsparteien.¹⁶

Bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung kommt den Vertragsparteien ein Gestaltungs- bzw. Ermessensspielraum zu. Das Ausmass dieses Spielraums hängt von den Umständen des Falles ab.¹⁷

Einen Aspekt, welchen der EGMR bei der Beurteilung des Ausmasses dieses Spielraums aber auch bei der Festlegung des Gehalts der EMRK-Garantien zuweilen berücksichtigt, ist das Vorliegen eines europäischen Konsenses (*European consensus*). Beim Konzept des europäischen Konsenses geht es darum, dass der EGMR eine massgebliche Weiterentwicklung seiner Rechtsprechung auf das Vorliegen einer entsprechenden Rechtsentwicklung in einer grossen Zahl der Vertragsparteien abstützt.¹⁸ Diese Herangehensweise erlaubt, das empfindliche Gleichgewicht in der Beziehung zwischen dem EMRK-System und dem nationalen

15 Siehe z.B. EGMR, *Handyside gegen Vereinigtes Königreich*, 7.12.1976, Nr. 5493/72, § 48.

16 EGMR, *Grzęda gegen Polen*, 15.3.2022, Nr. 43572/18, § 324.

17 Vgl. 40 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz, 370.

18 Siehe Reto Walther, Die Subsidiarität des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – Versuch einer Erklärung, Rechtfertigung und Veranschaulichung, *UNSER RECHT. Schweizer Denkfabrik für Recht und Politik*, 24.9.2023, <https://unser-recht.ch/die-subsidiaritaet-des-europaeischen-gerichtshofs-fuer-menschenrechte-versuch-einer-erklarung-rechtfertigung-und-veranschaulichung/> (besucht am 6.3.2026), siehe z.B. EGMR, *Fedotova und andere gegen Russland*, 17.1.2023, Nr. 40792/10, 30538/14 und 43439/14, § 168; siehe auch EGMR, *Demir und Baykara gegen die Türkei*, § 85–86.

System aufrechtzuerhalten.¹⁹ Wie *Theilen* mit Verweis auf *Dzehtsiarou* feststellt, berücksichtigt der EGMR den europäischen Konsens oft in besonders bedeutsamen Urteilen der Grossen Kammer oder in Urteilen betreffend besonders kontroverse und möglicherweise weitreichende Fragen. Es sind Fälle, in welchen der EGMR den Standard des Menschenrechtsschutzes in Europa weiterentwickelt oder klärt.²⁰

Der europäische Konsens kann einerseits bei der Festlegung des Umfangs der aus der EMRK fließenden Verpflichtungen und andererseits bei der Festlegung des Ausmasses des Ermessensspielraums berücksichtigt werden.²¹ Wie *Vogiatzis* darlegt und mit Beispielen belegt, berücksichtigte der EGMR das Vorliegen eines europäischen Konsenses beispielsweise bei der Klärung des Gehalts von Artikel 3, 4, 6, 9 und 10 EMRK.²² Als weiteres Beispiel ist Artikel 8 EMRK zu nennen.²³ Darüber hinaus beachtet der EGMR das Vorliegen eines europäischen Konsenses im Kontext der Verhältnismässigkeitsprüfung, um über das Ausmass des Ermessensspielraums zu befinden. Im Kontext von Artikel 8 EMRK hielt der EGMR beispielsweise fest, dass der Ermessensspielraum der Staaten normalerweise eingeschränkt ist, wenn ein wesentlicher oder besonders wichtiger Aspekt der Existenz oder Identität eines Menschen in Frage steht. Wenn jedoch innerhalb der Mitgliedstaaten des Europarats kein Konsens besteht, sei es über die relative Bedeutung des in Frage stehenden Interesses oder über die besten Mittel zu dessen Schutz, ist der Ermessensspielraum grösser. Dies gilt insbesondere, wenn der Fall sensible moralische oder ethische Fragen aufwirft.²⁴ Solche sensiblen Fragen können sich beispielsweise in Zusammenhang mit der Adoption, der Aufnahme eines Kindes in Pflege oder medizinisch unterstützter Fortpflanzung und Leihmutterchaft stellen.²⁵ Ein Aspekt, welcher die Rolle des europäischen Konsenses für die Weiterentwicklung der Rechtsprechung ebenfalls gut aufzeigt, ist

19 Siehe Anatoly Kovler et al., *The role of consensus in the system of the European Convention on Human Rights*, in *Dialogue between judges. Proceedings of the Seminar 25 January 2008* (European Court of Human Rights, Council of Europe, 2008), 9–15, 10.

20 Jens T. Theilen, *European Consensus between Strategy and Principle* (Nomos, 2021), 18 mit Verweis auf Kanstantsin Dzehtsiarou, *European Consensus and the Legitimacy of the European Court of Human Rights* (Cambridge University Press, 2015), 21, 23.

21 EGMR, *Fedotova und andere gegen Russland*, § 166ff. (Umfang der positiven Verpflichtung aus Artikel 8 EMRK) und § 189 (Ausmass des Ermessensspielraums).

22 Siehe Nikos Vogiatzis, *The relationship between European consensus, the margin of appreciation and the legitimacy of the Strasbourg Court*, *European Public Law* 25, no. 3 (2019): 445–480, 463.

23 EGMR, *Fedotova und andere gegen Russland*, § 178–180.

24 EGMR, *Fedotova und andere gegen Russland*, § 178–183.

25 EGMR, *S.H. und andere gegen Österreich*, 3.11.2011, Nr. 57813/00, § 94; EGMR, *Paradiso und Campanelli gegen Italien*, 24.1.2017, Nr. 25358/12, § 194; EGMR, *D.B. und andere gegen die Schweiz*, 22.11.2022, Nr. 58817/15 und 58252/15, § 80; EGMR-Gutachten über die Anerkennung einer rechtlichen Eltern-Kind-Beziehung zwischen einem Kind, das im Rahmen einer Leihmutterchaft im Ausland geboren wurde, und der Wunschmutter im innerstaatlichen Recht, 10.4.2019, P16-2018-001, § 43 und 51; siehe beispielsweise auch EGMR, *M. A. und andere gegen Frankreich*, 25.7.2024, Nr. 63664/19 und 4 weitere, § 149 betreffend Prostitution.

jener der rechtlichen Anerkennung von gleichgeschlechtlichen Paaren.²⁶ Fälle aus der Schweiz, in welchen der EGMR das Vorliegen eines Konsenses berücksichtigt hatte, sind beispielsweise das Urteil *Lacatus gegen die Schweiz*²⁷ betreffend das Bettelverbot im Kanton Genf oder das Urteil *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen die Schweiz*²⁸ betreffend die Auswirkungen des Klimawandels. Während im Fall *Lacatus* die Menschenwürde der Beschwerdeführerin im Zentrum stand²⁹, waren es im Fall *KlimaSeniorinnen* die Natur der Bedrohung und die dringende Notwendigkeit zur Bekämpfung des Klimawandels³⁰.

Das Konzept des europäischen Konsenses zeigt, dass auch innerhalb von Europa unterschiedliche Auffassungen zum Gehalt von Menschenrechten bestehen und die Weiterentwicklung des Standards des Menschenrechtsschutzes in Europa nicht unabhängig von den Entwicklungen in den Mitgliedstaaten geschieht. Das Konzept kann zur Weiterentwicklung des Standards des Menschenrechtsschutzes in Europa führen, wo ein entsprechender Konsens besteht, oder zu einem Stillstand, wo ein entsprechender Konsens fehlt.³¹ Das Abstellen auf den europäischen Konsens wird aus verschiedenen Gründen kritisiert.³² Insgesamt kann es jedoch als Kompromiss verstanden werden³³ und ist im Lichte der Aufrechterhaltung des Gleichgewichts zwischen EMRK-System und nationalem System zu sehen.

Verschiebung der Deutungshoheit

Wie oben erwähnt, ist es den Mitgliedstaaten des Europarats überlassen, neue Menschenrechte in einem Zusatz- oder Änderungsprotokoll zur EMRK zu verankern. Von verschiedener Seite wird beispielsweise ein neues Protokoll zur EMRK gefordert, welches das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt verankert.³⁴ Der Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH) des Europarats hat eine Studie zur Notwendigkeit und Machbarkeit eines oder mehrerer weiterer

26 EGMR, *Fedotova und andere gegen Russland*, § 178–180; siehe auch EGMR, *Buhuceanu und andere gegen Rumänien*, 23.5.2023, Nr. 20081/19 und 20 weitere, § 72–74; EGMR, *Przybyszewska und andere gegen Polen*, 12.12.2023, Nr. 11454/17 und 9 weitere, § 100–102, 120–122; EGMR, *Maymulakhin und Markiv gegen die Ukraine*, 1.6.2023, Nr. 75135/14, § 64–65, 72–79.

27 EGMR, *Lacatus gegen die Schweiz*, 19.1.2021, Nr. 14065/15, § 105.

28 EGMR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen die Schweiz*, § 543.

29 EGMR, *Lacatus gegen die Schweiz*, z.B. § 56, 107 und 115.

30 EGMR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen die Schweiz*, z.B. § 413 ff., 434 und 451.

31 Siehe Kovler et al, *Role of consensus*, 10.

32 Siehe John L. Murray, *Consensus: Concordance or hegemony of the majority?* in *Dialogue between judges*, 17–31, 17; Theilen, *European Consensus*, 19.

33 Theilen, *European Consensus*, 19.

34 Siehe z.B. Empfehlung der parlamentarischen Versammlung des Europarats, *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*, 2211 (2021), <https://pace.coe.int/en/files/29501/html> (besucht am 16.3.2026); Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH), *Study on the need for and feasibility of a further instrument or instruments in the field of human rights and the environment*, CDDH(2024)R101 Addendum 2, 29/11/2024, Ziff. 79 und 80.

Instrumente im Bereich Menschenrechte und Umwelt ausgearbeitet.³⁵ Die Studie erwähnt unter anderem die Möglichkeit, in einem Zusatzprotokoll zur EMRK das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt zu schützen.³⁶ Eine solche Konkretisierung im Vertragstext selbst würde die Deutungshoheit über das Recht vom EGMR zu den Mitgliedstaaten verschieben.

Schlussfolgerung

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Auslegung der Menschenrechte eine gewisse Dynamik inhärent ist, da sich die Verhältnisse und grundlegenden Bedürfnisse des menschlichen Daseins mit der gesellschaftlichen Entwicklung ändern können.³⁷ Der Gehalt der Menschenrechte ergibt sich aus einem filigranen Zusammenspiel von Legislative und Judikative. Dieses Zusammenspiel wird von verschiedenen Grundsätzen zur Sicherung des Gleichgewichts und des effektiven Grundrechtsschutzes umrahmt. Eine Verschiebung dieses Gleichgewichts in die eine oder andere Richtung birgt Gefahren für den effektiven Grundrechtsschutz und letztendlich für die Achtung der Menschenwürde.

³⁵ CDDH, *Study on the need for and feasibility of a further instrument*.

³⁶ CDDH, *Study on the need for and feasibility of a further instrument*, Ziff. 83 ff.

³⁷ 40 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz, 409.