



ABFSchweiz

Aktionsbündnis freie Schweiz

«Die WHO als Vorbild?»

Der Umgang der WHO mit der Abänderung der IGV

lic. iur. Andrea Staubli

Die WHO beabsichtigt, an ihrer 77. Weltgesundheitsversammlung (World Health Assembly, WHA) über die umfassenden Änderungen der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) abzustimmen. Wie ernst nimmt sie dabei ihr eigenes Regelwerk? Ist sie gewillt, sich an ihre eigenen Vertragswerke zu halten?

Die Weltgesundheitsorganisation und das Recht auf Gesundheit

Die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO) wurde am 7. April 1948 als Sonderorganisation der UNO mit dem Ziel der Koordination des internationalen öffentlichen Gesundheitswesens in Genf gegründet. Gemäss Wikipedia proklamierte die WHO bei ihrer Gründung das Recht auf Gesundheit als Grundrecht des Menschen. Die Schweiz ist Gründungsmitglied. Heute zählt die WHO 194 Mitgliedstaaten.

Gemäss Website der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) übernimmt die WHO die Führungsrolle in globalen Gesundheitsangelegenheiten und koordiniert bei Gesundheitsnotfällen die Notfallmassnahmen. Sie trage zudem zur Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) der Agenda 2030 bei. Die Unterstützung der WHO habe für die DEZA eine hohe Priorität (Besuch Website 25.3.2024).

Die WHO gibt sich eine eigene Verfassung mit weitreichenden Befugnissen

Der Gründungsvertrag der WHO (auch Verfassung der WHO oder WHO-Satzung genannt; SR.o.810.1) ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der

einerseits Rechte und Pflichten zwischen den Staaten festlegt und andererseits ein neues Völkerrechtssubjekt (die WHO) schafft. Damit ist die WHO eine internationale Organisation mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit. Als Völkerrechtssubjekt handelt sie durch ihre Organe, d.h. durch die Weltgesundheitsversammlung (World Health Assembly, WHA), den Exekutivrat und das Sekretariat unter der Leitung des Generaldirektors (Art. 9 WHO-Satzung). Die WHO besitzt Rechtsfähigkeit (Art. 66 WHO-Satzung) und ist insoweit handlungsfähig, als sie über Kompetenzen verfügt, die ihr von den Staaten übertragen wurden (s. Art. 10 ff. WHO-Satzung).

Neben den Befugnissen des Generaldirektors (Art. 30 bis Art. 37 WHO-Satzung) interessieren hier in erster Linie die Kompetenzen der Weltgesundheitsversammlung (WHA). In den Artikeln 10 bis 23 WHO-Satzung sind insbesondere die Art. 18 ff. von Interesse. Darin werden die Aufgabenbereiche umschrieben.

- Gemäss Art. 19 WHO-Satzung ist die WHA ermächtigt, **Verträge und Abkommen** über jede innerhalb der Zuständigkeit der Organisation liegende Frage anzunehmen. Dieser Artikel bildet die Rechtsgrundlage für den Pandemievertrag (WHO Pandemic Agreement).
- Daneben kann die WHA **Regelungen**



resp. Beschlüsse über bestimmte Themenbereiche treffen (Art. 21 WHO-Satzung). Gestützt auf Art. 21/22 in Verbindung mit Art. 60 lit. b WHO-Satzung wurden beispielsweise die Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV resp. International Health Regulation, IHR) erlassen.

- Schliesslich kann die WHA auch **Empfehlungen** aussprechen (Art. 23 WHO-Satzung).

Die Weltgesundheitsversammlung plant umfassende Änderungen der Internationalen Gesundheitsvorschriften

Aufgrund der Rechtsgrundlage der IGV werden diese als völkerrechtliches Sekundärrecht,¹ also nicht als völkerrechtliche Verträge im engeren Sinne (wie z.B. der Pandemievertrag) bezeichnet. Die IGV sind einseitige Rechtsakte, die auf Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages (der WHO-Satzung) in einem autonomen Verfahren erlassen werden und völkerrechtliche Pflichten für Staaten und andere Völkerrechtssubjekte begründen.² Die IGV sind also gegenüber den WHO-Mitgliedstaaten ein rechtsverbindlicher Beschluss, das Opting-Out-Verfahren gemäss Art. 22 WHO-Satzung vorbehalten.

Die aktuell geltenden IGV sind an der 58. Weltgesundheitsversammlung am 23. Mai 2005 angenommen worden und für die Schweiz am 15. Juni 2007 in Kraft getreten (SR 0.818.103). Zur Zeit werden die IGV überarbeitet resp. ausgeweitet. Es liegen über 300 Anpassungsvorschläge vor, die von den Mitgliedstaaten eingereicht wurden. Von Seiten der WHO ist geplant, über diese Anpassungsvorschläge an der 77. Weltgesundheitsversammlung, welche am 27. Mai 2024, 08:00 Uhr, in Genf beginnt, abzustimmen.

¹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Rechtsfragen zum Pandemievertrag, Oktober 2023, WD 2 – 3000 -066/23, S. 5

² Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage, München 2018, S. 566

In Art. 55 IGV wird das Vorgehen bei Änderungen festgelegt. Jeder Vertragsstaat oder der Generaldirektor können Änderungen vorschlagen. Diese werden der WHA zur Prüfung vorgelegt (Abs. 1 von Art. 55 IGV).

Der Wortlaut jedes Änderungsvorschlages wird allen Vertragsstaaten durch den Generaldirektor mindestens vier Monate vor der Gesundheitsversammlung, auf der er zur Beratung vorgeschlagen wird, übermittelt (Art. 55 Abs. 2 IGV). Das heisst mit anderen Worten: Der Text der IGV, über den die WHA abstimmen will, muss allen Vertragsstaaten bis 27. Januar 2024 im Wortlaut vorliegen. Das ist nicht geschehen. Es wird immer noch am Vertragstext gearbeitet und es ist nicht klar, welcher Wortlaut der 77. Weltgesundheitsversammlung unterbreitet werden soll.

Nun kann man sich fragen, was Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist. Es liegt auf der Hand, dass – nicht nur beim Vorliegen von über 300 Änderungsanträgen – den Staaten genügend Zeit eingeräumt werden soll, dass sie den Vertragstext innerstaatlich in und mit verschiedenen Gremien diskutieren und insbesondere die Auswirkungen auf die nationale Gesetzgebung überprüfen können. Das braucht Zeit, damit sich die Vertragsstaaten eine sorgfältig abgewogene und solide Meinung bilden können.

Halten sich Weltgesundheitsversammlung und Generalsekretär an ihr eigenes Recht?

Inzwischen hat die WHO über ihren Chefjuristen ausrichten lassen, dass über die IGV abgestimmt werden könne, auch wenn die vier Monate gemäss Art. 55 Abs. 2 IGV nicht eingehalten seien. Begründet wird dies damit, dass die Arbeitsgruppe IGV (Working Group IHR, WGIHR) als eine von der WHA eingesetzte Kommission (siehe Art. 18 lit. e WHO-Satzung) Art. 55 Abs. 2 IGV derogieren, also mit anderen Worten die Anwendung von Art. 55 Abs. 2 IGV ausschliessen könne.



Heisst das, die WHA erlässt zwar rechtsverbindliche Beschlüsse, die dann aber je nach Situation und eigenem Belieben doch nicht verbindlich sind? Schauen wir das etwas genauer an. Ich stütze mich dabei u.a. auf das Schreiben der Global Health Responsibility Austria an den Generalsekretär, datiert vom 6. März 2024. (<https://www.ghr.agency/?p=6775>)

Art. 55 Abs. 2 IGV hält fest: «Der Wortlaut jedes Änderungsvorschlages wird allen Vertragsstaaten durch den Generalsekretär (...) übermittelt.» Da die deutsche Fassung keine verbindliche Übersetzung darstellt (Art. 66 IGV), hier der englische Wortlaut: «The text of any proposed amendment shall be communicated to all States Parties by the Director-General at least four months before the Health Assembly at which it is proposed for consideration.» Sowohl «wird übermittelt» als auch «shall be communicated» ist eine rechtliche Verpflichtung und damit bindend. Es liegt nicht im Ermessen oder Gutdünken des Generalsekretärs, ob er das so umsetzen will oder nicht.

Ziehen wir zur Auslegung und zum besseren Verständnis von Art. 55 Abs. 2 IGV das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge bei (WVK, abgeschlossen in Wien am 23. Mai 1969, für die Schweiz am 6. Juni 1990 in Kraft getreten; SR 0.111). Unter dem Titel «Allgemeine Auslegungsregel» hält Art. 31 Abs. 1 WVK als Grundsatz fest: «Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.» Art. 40 bestimmt das Vorgehen bei Vertragsänderungen: «Sofern der Vertrag nichts anderes vorsieht, richtet sich die Änderung mehrseitiger Verträge nach den folgenden Absätzen.»

Für die IGV bedeutet dies, dass sie nach Treu und Glauben sowie im Lichte ihres Zieles und Zweckes auszulegen sind und Art. 55 IGV mit dem Titel «Änderungen» zur Anwendung gelangt. In diesem Sinne sind die IGV eine sogenannte *lex specialis* zur WVK und haben Vorrang.

Die Bestimmung von Art. 55 Abs. 2 IGV ist klar und im Sinne von Art. 10 und Art. 24 WVK in Kraft getreten. Sowohl einleitend in der Präambel als auch in Art. 26 WVK wird dem Grundsatz «*pacta sunt servanda*» (Verträge sind einzuhalten) Nachachtung verschafft. Das ist deutlich und klar. Das gilt auch für die WHO und ihre Organe.

Der Vollständigkeit halber sei noch auf den Entwurf des Pandemieabkommens (Stand 7. März 2024) verwiesen. Im Art. 29 Abs. 2 heisst es «Die Konferenz der Vertragsparteien kann Änderungen des WHO-Pandemieabkommens beschliessen. Der Wortlaut jeder vorgeschlagenen Änderung des WHO-Pandemieabkommens wird den Vertragsparteien vom Sekretariat mindestens sechs Monate vor der Tagung, auf der sie zur Annahme vorgeschlagen wird, übermittelt.» Und weiter: «Die Auslegung und Anwendung des WHO-Pandemieabkommens erfolgt auf der Grundlage der Charta der Vereinten Nationen und der Verfassung der Weltgesundheitsorganisation. Die Vertragsparteien verpflichten sich, anzuerkennen, dass das Pandemieabkommen der WHO und die Internationalen Gesundheitsvorschriften so ausgelegt werden sollten, dass sie miteinander vereinbar sind.» (Art. 26 Ziff. 1 und 2). Wenn sowohl IGV als auch Pandemievertrag klare Fristen im Zusammenhang mit Änderungen der Vertragswerke zum Inhalt haben, kann es sich wohl kaum nur um eine Ordnungsvorschrift handeln.



ABFSchweiz

Aktionsbündnis freie Schweiz

Ziel und Zweck dieser rechtlich bindenden Bestimmungen kann nur sein, dass sich die WHO resp. ihre Organe – d.h. WHA, WGIHR und Generalsekretär – auch daran halten.

Der Rechtsauffassung des Chefjuristen der WHO kann nicht gefolgt werden. Die IGV sind Teil des Vertragswerkes der WHO und können nicht nach Gutdünken und Belieben eines nachträglich geschaffenen Unterausschusses (der WGIHR) geändert resp. nicht angewendet werden.

Fazit

Können die Fristen gemäss Art. 55 Abs. 2 IGV nicht eingehalten werden – was unbestritten ist – sind die IGV an der 77. Weltgesundheitsversammlung nicht zu behandeln. Alles andere wäre eine Rechtsverletzung. Die Abstimmung wäre möglicherweise nichtig. Die Organe der WHO würden gegebenenfalls einen Amtsmissbrauch begehen und könnten zur Verantwortung gezogen werden (siehe auch Vertragsentwurf der Vereinten Nationen über die Verantwortung von Internationalen Organisationen, U.N. Draft Articles on the Responsibility of International Organizations).

Kann eine solche Organisation, die sich über ihre eigenen Vertragswerke hinwegsetzt, Vorbild sein? Wollen wir einer solchen Organisation unser Vertrauen schenken und ihr grösstmögliche Kompetenzen übertragen? Ist das Gespenst einer WHO-Diktatur vielleicht doch nicht so ganz abwegig?

Baar, 27. März 2024

Unterstützen Sie uns

Spenden Sie jetzt. Wir danken Ihnen dafür. Ergreifen Sie die Chance, sich heute für die Freiheit der Schweiz und die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit einzusetzen.

Sie können direkt auf unser Konto einzahlen:

IBAN CH46 0078 7786 1522 4140 0

Konto-Nr. 78.615.224.140.0

Lautend auf IG KMUnitas,
Lättichstrasse 8a, 6340 Baar

Betreff/Referenz ABF Schweiz