



**ABFSchweiz**

Aktionsbündnis freie Schweiz

# Zusammenfassung Rechtsgutachten über den WHO-Pandemievertrag und die Internationalen Gesundheitsvorschriften

---

Verfasser: lic. iur. Andrea Staubli, Rechtsanwältin, ABF Schweiz  
Datum: 21. Mai 2024  
Copyright: ABF Schweiz

---

Kontakte    Mediensprecher ABF Schweiz  
Dr. Philipp Gut  
Telefon +41 79 796 15 19  
info@gut-communications.ch

ABF Schweiz Aktionsbündnis freie Schweiz  
Lättichstrasse 8a  
6340 Baar  
kontakt@abfschweiz.ch  
www.abfschweiz.ch

© ABF Schweiz



# ABFSchweiz

Aktionsbündnis freie Schweiz

An der 77. Weltgesundheitsversammlung der WHO, welche vom 27. Mai bis 1. Juni 2024 stattfindet, sollen der neue WHO-Pandemievertrag und die angepassten Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) behandelt und wenn möglich beschlossen werden. Diese beiden Vertragswerke hätten weitreichende Auswirkungen auf die Schweiz und die Schweizer Bevölkerung.

Vieles ist unter inhaltlichen und formellen Aspekten unklar. ABF Schweiz hat deshalb zu einigen dieser Fragen ein Rechtsgutachten erstellen lassen. Zum besseren Verständnis der vorliegenden Zusammenfassung wird auf die entsprechenden Randziffern (RZ) im Gutachten verwiesen.

Mit dem WHO-Pandemievertrag soll im Zusammenhang mit allfälligen zukünftigen Pandemien ein **neues völkerrechtliches Instrument** geschaffen werden. Das Gutachten stützt sich auf den Entwurf in der Fassung vom 22. April 2024.

Die IGV gelten in der Schweiz bereits seit 2007. Hier sollen **weitreichende Anpassungen** vorgenommen werden. Zu den IGV liegt kein offizieller Arbeitsentwurf vor. Damit wird eine offene Meinungsbildung wie es die politische Kultur in der Schweiz gebietet verunmöglicht (RZ 13/14). Das Gutachten thematisiert beispielhaft einzelne Punkte aus dem jüngsten Entwurf des Proposed Bureau's Text Internationale Gesundheitsvorschriften.

## Der WHO-Pandemievertrag

Es besteht die Befürchtung, dass in Zukunft bei allfälligen Pandemien das Vorgehen von der WHO via Pandemievertrag vorgegeben wird und ein Sonderweg Schweiz – wie in der Covid-19-Krise geschehen – nicht mehr möglich sein wird (RZ 3).

**Der WHO-Pandemievertrag ist rechtlich verbindlich.** Er übersteigt eine unverbindliche, rein politische Absichtserklärung (Soft Law). **Die Schweiz geht folglich rechtlich verbindliche Verpflichtungen ein** (RZ 22/26).

Zur Erläuterung: Der WHO-Pandemievertrag ist nicht technischer Natur, sondern verlangt in rechtlich verbindlicher Weise von den Mitgliedstaaten konkrete Vorkehrungen in verschiedenen Bereichen wie der Pandemievorsorge und der öffentlichen Gesundheitsüberwachung, im Technologie- und Wissenstransfer, der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit (RZ 58). Die verwendete Terminologie impliziert eine Verbindlichkeit der Bestimmungen. In den Schlussbestimmungen werden Ratifizierung, Rücktritt und das Anbringen von Vorbehalten detailliert geregelt. Einzig die Betonung der Souveränität der Mitgliedstaaten steht einer Verbindlichkeit in gewisser Hinsicht entgegen (RZ 21).

Als Grundsatz wird in der Bundesverfassung festgehalten: Der Bundesrat unterzeichnet internationale Verträge und unterbreitet diese der Bundesversammlung zur Genehmigung (RZ 47). Eine Ausnahmebestimmung, um von einer Unterbreitung an das Parlament abzusehen, gibt es für den WHO-Pandemievertrag nicht. Der Bundesrat muss deshalb den WHO-Pandemievertrag **der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreiten** (RZ 59).

Oder mit anderen Worten: Der WHO-Pandemievertrag muss innerstaatlich genehmigt werden – d.h. dem Parlament zur Überprüfung vorgelegt werden – da ansonsten das **souveräne Recht der Schweiz** tangiert wird (RZ 27).

---

### Kontakte

Mediensprecher ABF Schweiz  
Dr. Philipp Gut  
Telefon +41 79 796 15 19  
info@gut-communications.ch

ABF Schweiz Aktionsbündnis freie Schweiz  
Lättichstrasse 8a  
6340 Baar  
kontakt@abfschweiz.ch  
www.abfschweiz.ch



# ABFSchweiz

Aktionsbündnis freie Schweiz

Der WHO-Pandemievertrag auferlegt den Mitgliedstaaten in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten und legt Zuständigkeiten fest (RZ 41). Die Umsetzung dieser Pflichten und Zuständigkeiten wird zu Änderungen im Epidemiengesetz (EpG) führen (RZ 42). Der WHO-Pandemievertrag enthält somit wichtige rechtssetzende Bestimmungen und erfordert eine Umsetzung in einem Bundesgesetz (EpG) (RZ 39/40). Damit ist er **dem fakultativen Referendum zu unterstellen** (RZ 42).

## Die Internationalen Gesundheitsvorschriften

**Die IGV sind ein rechtlich verbindlicher, völkerrechtlicher Vertrag und Teil der Schweizer Rechtsordnung** (RZ 25). Die angepassten IGV müssen innerstaatlich genehmigt werden – d.h. dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden – da ansonsten das **souveräne Recht der Schweiz tangiert wird** (RZ 27).

Dieser Grundsatz wird auch in der Bundesverfassung festgehalten: Der Bundesrat unterzeichnet internationale Verträge und unterbreitet diese der Bundesversammlung zur Genehmigung (RZ 47). Von einer Genehmigung kann nur abgesehen werden, wenn der Bundesrat durch ein Bundesgesetz zu einem selbständigen Abschluss ermächtigt worden ist. Art. 80 Abs. 1 EpG stellt nur dann eine solche Ermächtigungsgrundlage dar, wenn die angepassten IGV nicht überwiegend technische Vorschriften hinausgehen und nicht im EpG Eingang finden (RZ 52). Beides ist nicht der Fall (s. Teilrevision EpG und beispielhaft Art. 3 lit. 1 Annex 1 (RZ 53)). Der Bundesrat muss deshalb die angepassten IGV **der Bundesversammlung**

**zur Genehmigung unterbreiten** (RZ 52/53).

Die IGV wurden ursprünglich nur vom Bundesrat genehmigt und dem Parlament nicht vorgelegt. Da einzelne Bestimmungen der IGV bereits im EpG berücksichtigt worden sind – also zu einer Umsetzung in einem Bundesgesetz geführt haben –, ist fraglich, ob dieses Vorgehen rechtlich korrekt war (RZ 25). Auch die Änderungen in den IGV werden zu einer Anpassung im EpG führen (s. Teilrevision EpG), womit die angepassten IGV **dem fakultativen Referendum zu unterstellen** sind (RZ 43 i.V.m. RZ 40, RZ 46).

In den angepassten IGV werden neue Themen aufgenommen, die der Bundesrat in dieser Form nicht genehmigen darf. Beispielhaft ist auf Art. 3 lit. i Annex 1 zu verweisen, worin die Vertragsstaaten zur Entwicklung, Stärkung und Erhaltung von Kernkapazitäten zur Risikokommunikation, einschliesslich der Bekämpfung von Fehlinformation und Desinformation, aufgerufen werden (RZ 44). Hier muss der **Bundesrat einen Vorbehalt anbringen, die IGV dem Parlament zur Genehmigung unterbreiten und anschliessend dem fakultativen Referendum unterstellen** (RZ 45).

Aufgrund der politischen Brisanz der IGV und da es sich um ein wesentliches Vorhaben im Sinne von ParlG und RVOV handelt, hat der **Bundesrat seinen Informations- und Konsultationspflichten gegenüber den zuständigen Kommissionen** frühzeitig und umfassend nachzukommen (RZ 56). Im Parlament kann jederzeit eine **Motion** eingereicht und der Bundesrat verpflichtet werden, die Änderung der IGV der Bundesversammlung zur Genehmigung vorzulegen (s. auch Motion 22.3546) (RZ 54/55).

---

## Kontakte

Mediensprecher ABF Schweiz  
Dr. Philipp Gut  
Telefon +41 79 796 15 19  
info@gut-communications.ch

ABF Schweiz Aktionsbündnis freie Schweiz  
Lättichstrasse 8a  
6340 Baar  
kontakt@abfschweiz.ch  
www.abfschweiz.ch



# ABFSchweiz

Aktionsbündnis freie Schweiz

## Weitere Aspekte

Die Bestimmungen über Kommunikation und Information, einschliesslich der **Bekämpfung von Fehlinformation und Desinformation** in beiden Vertragswerken müssen zusammen betrachtet werden (RZ 60-62). In Bezug auf Einschränkungen der von der Bundesverfassung garantierten Meinungsfreiheit und Medienfreiheit genügen weder der WHO-Pandemievertrag noch die IGV den Erfordernissen einer gesetzlichen Grundlage gemäss Art. 36 BV (RZ 63). Da es äusserst schwierig ist, Informationen als «genau» und «wissenschaftlich fundiert» einzustufen, sind diesen Bestimmungen rechtliche wie praktische Grenzen gesetzt. Es darf jedenfalls nicht dazu führen, dass von der Mehrheitsmeinung abweichende Ansichten nicht mehr geäussert werden dürfen. In diesem Sinne ist wohl eher von einem unmittelbaren Eingriff in die Meinungs- und Medienfreiheit auszugehen, womit die Schweiz diese Bestimmungen nicht anwenden und einen **Vorbehalt** anbringen müsste (RZ 63/65).

Die Anforderungen an den **Erlass von Notrecht** sind hoch. Es braucht sowohl eine zeitliche als auch eine sachliche Dringlichkeit, indem eine Gefahr über das normale Mass der Gefährdung hinausgeht und damit gewichtige Rechtsgüter erheblich oder gar existentiell bedroht sind. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, um den Gebrauch von Notrecht durch den Bundesrat einzuschränken (Stichworte: bessere Einbindung der Bundesversammlung in Krisensituationen resp. Gewaltenteilung zwischen Parlament und Bundesrat). Insbesondere zu erwähnen ist die Option des verstärkten Einbezugs der parlamentarischen Kommissionen beim

Erlass von notrechtlichen Verordnungen oder eine nachträgliche Genehmigungspflicht durch das Parlament (RZ 69-74).

Nach **Art. 190 BV** sind Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend. In einem konkreten Streitfall müssen die rechtsanwendenden Behörden verfassungswidrige Bundesgesetze und Völkerrecht anwenden. Kommt die Justizbehörde zum Schluss, dass eine Bestimmung verfassungswidrig ist, kann sie den Gesetzgeber dazu aufrufen, die Bestimmung zu ändern (RZ 75).

## Die Schlussfolgerungen

**1**  
Der WHO-Pandemievertrag und die angepassten IGV sind ein sich quasi ergänzendes, widerspruchsfreies Regelwerk und sollen zeitgleich verabschiedet werden.

**2**  
Für die Genehmigung des WHO-Pandemievertrages und der angepassten IGV ist das gleiche innerstaatliche Genehmigungsverfahren anzuwenden.

**3**  
Der WHO-Pandemievertrag und die angepassten IGV sind dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten.

**4**  
Massnahmen im Zusammenhang mit der Prävention, Vorbereitung und Bekämpfung von zukünftigen Pandemien verlangen nach einer möglichst grossen demokratischen Legitimation.

---

## Kontakte

Mediensprecher ABF Schweiz  
Dr. Philipp Gut  
Telefon +41 79 796 15 19  
info@gut-communications.ch

ABF Schweiz Aktionsbündnis freie Schweiz  
Lättichstrasse 8a  
6340 Baar  
kontakt@abfschweiz.ch  
www.abfschweiz.ch



# ABFSchweiz

Aktionsbündnis freie Schweiz

Gestützt auf die Schlussfolgerungen des Gutachtens stellt ABF Schweiz folgende

## **Forderungen an die Schweizer Politik**

**1**

Der WHO-Pandemievertrag und die Änderungen der IGV sind in jedem Fall dem Schweizer Parlament und dem Volk zu unterbreiten.

**2**

Sollten die geplanten Änderungen der IGV von der Weltgesundheitsversammlung beschlossen werden, so hat der Bundesrat proaktiv und unverzüglich das Widerspruchsrecht auszuüben und die Ablehnung der Änderungen gegenüber der WHO zu erklären (sog. Opting-out).

Das Schweizer Parlament wirkt darauf hin, dass der Bundesrat sein Widerspruchsrecht fristgerecht ausübt und die Änderungen ablehnt.

**3**

Bei einer Annahme des WHO-Pandemievertrages durch die Weltgesundheitsversammlung darf der Bundesrat erst dann unterzeichnen, wenn der Vertrag in der Bundesversammlung besprochen und genehmigt wurde.

**4**

Bei einer Annahme des WHO-Pandemievertrages durch die Weltgesundheitsversammlung stellen Bundesrat und Parlament sicher, dass die Schweizer Mitglieder/Abgesandten der noch zu konstituierenden «Conference of the Parties» weder Änderungen zum Abkommen einbringen dürfen, noch Änderungsvorschläge Dritter annehmen dürfen, die nicht zuvor vom Parlament genehmigt worden sind.

Baar, 21. Mai 2024

---

Kontakte

Mediensprecher ABF Schweiz  
Dr. Philipp Gut  
Telefon +41 79 796 15 19  
info@gut-communications.ch

ABF Schweiz Aktionsbündnis freie Schweiz  
Lättichstrasse 8a  
6340 Baar  
kontakt@abfschweiz.ch  
www.abfschweiz.ch

© ABF Schweiz