

Interpellation SVP-Fraktion vom 20. April 2022

Sollen Pandemiemassnahmen der WHO verbindlich erklärt werden?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 28. Juni 2022

Die SVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 20. April 2022, ob das von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) geplante Abkommen zur Prüfung und Bekämpfung von Pandemien auch verbindliche Massnahmen enthalten könnte, welche die Schweiz übernehmen müssten. Es werden insbesondere Fragen zur Haltung der Regierung zum Vorhaben der WHO und zur Konformität des WHO-Abkommens mit der Bundes- und Kantonsverfassung gestellt.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die SARS-CoV-2-Pandemie hat deutlich gezeigt, dass in einer globalisierten Welt die gezielte Bekämpfung von Viren mit pandemischem Potenzial einer internationalen Koordination bedarf. Diese Rolle kommt der WHO zu.

Seit ihrem Bestehen setzt sich die WHO dafür ein, die nationalen Gesundheitssysteme zu stärken. Zu den wichtigsten Instrumenten gehört neben der internationalen Koordination die Formulierung von Empfehlungen und Richtlinien im Bereich der öffentlichen Gesundheit, die eine weltweit einheitliche und abgestimmte Vorgehensweise in einzelnen Themenbereichen oder Problematiken fördern. Davon profitieren Länder mit weniger hochstehenden Gesundheitssystemen besonders. Gemäss Angaben der WHO steht auch beim geplanten neuen Abkommen der Solidaritätsgedanke zwischen den Nationen angesichts einer weltweiten Bedrohung im Vordergrund.

Am 1. Dezember 2021 haben sich die 194 Mitglieder der WHO auf den Beginn des Prozesses zur Ausarbeitung eines Abkommens oder eines anderen internationalen Instruments zur Stärkung der Pandemieprävention, -vorsorge und -reaktion geeinigt. Der Inhalt sowie die Rechtsnatur dieses internationalen Instruments sind nach Auskunft des Bundesamtes für Gesundheit derzeit noch nicht geklärt.

Ein Verhandlungsgremium auf der Ebene der Regierungen erarbeitet aktuell einen Entwurf, der im Jahr 2023 an der 76. Versammlung der WHO vorgelegt und im Jahr 2024 verabschiedet werden soll. Ziel des Abkommens ist eine bessere Prävention, Früherkennung, Reaktion und Stärkung der internationalen Zusammenarbeit. Einen zentralen Ansatzpunkt bietet der «One Health»-Gedanke, bei dem die Gesundheit von Mensch, Tier und Umwelt zusammenhängend betrachtet werden.

Zu den einzelnen Fragen:

1. In einer globalisierten Welt bedarf die gezielte Bekämpfung von Viren mit pandemischem Potenzial einer internationalen Koordination. Daher sind die diesbezüglichen Bestrebungen der WHO grundsätzlich zu begrüßen. Mit Blick auf das geplante Abkommen erachtet es die Regierung als sachgerecht, dessen definitive Version abzuwarten. Der Kanton St.Gallen wird Gelegenheit haben, sich in die nationale Vernehmlassung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens einzubringen und seine Vorbehalte zu äussern, falls dies notwendig sein sollte.

2./3. Wie einleitend ausgeführt, ist die Rechtsnatur des geplanten Instruments noch offen. Grundsätzlich wird es der Schweiz jedoch in jedem Fall freistehen, ein mögliches Instrument auch abzulehnen. Dies gilt selbst dann, wenn sich die WHO für ein Abkommen zur Prävention und Bekämpfung von Pandemien nach Art. 19 der Verfassung der Weltgesundheitsorganisation (SR 0.810.1; nachfolgend WHO-Verfassung) entscheiden sollte. Danach ist die Gesundheitsversammlung¹ ermächtigt, Verträge oder Abkommen über jede innerhalb der Zuständigkeit der Organisation liegende Frage anzunehmen. Für die Annahme derartiger Verträge oder Abkommen ist die Zweidrittelmehrheit der Versammlung nötig; sie treten für jeden Mitgliedstaat in Kraft, wenn er sie in Übereinstimmung mit seinen verfassungsrechtlichen Bestimmungen genehmigt hat.

Kommt ein solches Abkommen oder ein Vertrag nach Art. 19 WHO-Verfassung zustande, gibt jeder Mitgliedstaat der Generaldirektorin oder dem Generaldirektor der WHO, sofern er den Vertrag oder das Abkommen innerhalb der Frist von 18 Monaten nach Annahme durch die Gesundheitsversammlung nicht genehmigt, eine Erklärung zur Begründung der Nichtgenehmigung (Art. 20 WHO-Verfassung). Im Fall der Genehmigung verpflichtet sich jeder Mitgliedstaat, gemäss Kapitel XIV der WHO-Verfassung der Generaldirektorin oder dem Generaldirektor jährlich Bericht zu erstatten.

Mit anderen Worten unterstehen Abkommen, welche die Gesundheitsversammlung nach Art. 19 der WHO-Verfassung abschliesst bzw. annimmt, einem Genehmigungsvorbehalt durch die jeweiligen Mitgliedstaaten. Die Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der WHO-Verfassung hält hierzu fest, dass die Souveränität des einzelnen Mitgliedstaats «völlig gewahrt bleibt, indem diese Abkommen für ihn erst in Kraft treten, wenn er sie in Übereinstimmung mit seinen verfassungsrechtlichen Bestimmungen genehmigt hat».²

Aufgrund dessen unterliegt das geplante Abkommen dem ordentlichen Genehmigungsverfahren für Staatsverträge. Es kann in der eidgenössischen und kantonalen Rechtsordnung nur Wirkung entfalten, wenn es auf nationaler Ebene genehmigt wird. Damit wird die Souveränität der Schweiz gewahrt sowie die Überprüfung der materiellen Vereinbarkeit mit dem schweizerischen Recht sichergestellt.

Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen (Art. 147 der Bundesverfassung [SR 101]). Damit ist der Einbezug der Kantone bei einem allfälligen Genehmigungsprozess eines WHO-Abkommens betreffend internationale Pandemiemassnahmen gewährleistet. Die Regierung wird sich wie erwähnt zu gegebener Zeit zum definitiven Entwurf des Abkommens vernehmen lassen.

¹ Die Gesundheitsversammlung setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen (Art. 10 WHO-Verfassung).

² Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Verfassung der Weltgesundheitsorganisation und des Protokolls betreffend das Internationale Sanitätsamt in Paris vom 30. September 1946, BBl 1946, 713.