

An die Damen und Herren Bundesräte  
Bundeskanzlei  
Bundesgasse 1  
Bundeshaus West  
3003 Bern



## **Verletzung der Verfahrensregeln der Internationalen Gesundheitsvorschriften**

Sehr geehrte Damen Bundesrätinnen  
Sehr geehrte Herren Bundesräte

Wir sind ein Komitee von Bürgerinnen und Bürgern verschiedener politischer Herkunft, welches sich aus Sorge um die drohenden Auswirkungen der geplanten Pandemieabkommen der WHO auf die staatliche Souveränität in Gesundheitsfragen und das bedauerliche Fehlen eines breiten politischen Diskurses darüber gegründet hat.<sup>1</sup>

Mit besonderer Sorge erfüllt uns insbesondere das widerrechtliche Vorgehen der WHO bei der Revision der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) und lässt uns den folgenden dringenden Appell an Sie richten.

### **Art. 55 Abs. 2 IGV**

Fristen im Rechtsverkehr haben den Sinn, Rechtssicherheit zu schaffen. Verhandlungsgegenstände sollen den Beteiligten rechtzeitig zugestellt werden und ihnen erlauben, sich innert angemessener Zeit ein möglichst vollständiges Bild von der Sach- und Rechtslage zu machen, und damit eine fundierte Meinungs- und Willensbildung gewährleisten.

Diesen Sinn der Schaffung von Rechtssicherheit und Gelegenheit zur hinreichenden innerstaatlichen und demokratischen Meinungs- und Willensbildung hat in den derzeit gültigen IGV (2005) eine Formvorschrift, nämlich Artikel 55 Abs. 2, der Folgendes besagt:

#### *Art. 55 Änderungen*

*(2) Der Wortlaut jedes Änderungsvorschlags wird allen Vertragsstaaten durch den Generaldirektor mindestens vier Monate vor der Gesundheitsversammlung, auf der er zur Beratung vorgeschlagen wird, übermittelt.*

### **Sinn und Zweck («telos») von Art. 55 Abs. 2 IGV**

Der Sinn dieser Formvorschrift ergibt sich zunächst aus Art. 22 der Verfassung der WHO, wonach die in bestimmten Bereichen von der Weltgesundheitsversammlung (WHA) getroffenen Regelungen für alle Mitgliedstaaten automatisch in Kraft treten, nachdem ihre Annahme durch die Gesundheitsversammlung gebührend bekannt gegeben worden ist, ausgenommen für diejenigen Mitgliedstaaten, die den Generaldirektor innerhalb der in der Bekanntgabe festgesetzten Frist von ihrer Ablehnung oder von der Erhebung von Vorbehalten in Kenntnis setzen. Es handelt sich demnach um ein Korrektiv gegenüber dieser Legalvermutung, dass jeder Staat *a priori* die IGV (2005)

---

<sup>1</sup> <https://globale-gesundheit.com/>

national implementiert und ausschließlich die Nichtannahme gegenüber dem WHO-Sekretariat deklarieren muss.

Wie jeder multilaterale Vertrag müssen die IGV im Einklang mit Artikel 31 Abs. 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (SR 0.111) im Lichte von Ziel und Zweck („telos“) der Bestimmung ausgelegt und angewendet werden. Sinn und Zweck ist, allen Vertragsstaaten der IGV ausreichend Gelegenheit zu geben, die innerstaatlichen rechtlichen, institutionellen, politischen und finanziellen Auswirkungen von Änderungsvorschlägen sowie deren Vereinbarkeit mit den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten, einschließlich der internationalen und regionalen Menschenrechtsvorschriften, gründlich zu prüfen, und zwar nicht aufgrund von (308!) inkohärenten und unausgegorenen Änderungsvorschlägen, sondern von solchen, die auch tatsächlich zur Beratung und Abstimmung gelangen sollen.

## Verfahrensgang

Bis zum 17. April 2024 lag offiziell lediglich eine Entwurfsfassung von 2022 mit 308 Änderungsvorschlägen vor, aufgrund derer eine fundierte Meinungs- und Willensbildung in den Vertragsstaaten nicht einmal für deren verantwortliche Repräsentanten, geschweige denn für die betroffene Bevölkerung möglich war. Bei Einhaltung der Frist von vier Monaten hätte ein konsolidierter Änderungsvorschlag spätestens am 27. Januar 2024 allen Vertragsstaaten kommuniziert werden müssen. Dies ist nicht geschehen.

Erst am 17. April 2024 veröffentlichte die WHO erstmals eine neue offizielle und eigentlich konsolidierte Fassung eines *Proposed Bureau's text for Eighth WGIHR Meeting, 22–26 April 2024*.<sup>2</sup> Diese weicht von der Entwurfsfassung 2022 erheblich ab und kreierte teilweise völlig andere, weder in jenem Entwurf noch in den gültigen IGV (2005) enthaltene und auch nicht bis spätestens zum 27. Januar 2024 kommunizierte Texte. Allein ein cursorischer Blick auf diese genügt, um zu erkennen, dass diese «Wortlaute» völlig neu sind, damit keinesfalls am 16. November 2022 «im Einklang mit Art. 55 Abs. 2 IGB formgerecht kommuniziert» (so der Generaldirektor in früheren Notifikationen) worden sein können und damit den Rechtsbruch von Art. 55 Abs. 2 IGV in optima forma aufzeigen.

## Begründung der WHO für ihre Handhabung der Verfahrensregeln

Auf ihrer Homepage vertritt die WHO unter Q&A<sup>3</sup> die Auffassung, sie sei ihrer Verpflichtung aus Art. 55 Abs. 2 IGV dadurch nachgekommen, dass sie die von den Mitgliedstaaten eingebrachten Änderungsvorschläge am 16. November 2022 publiziert habe. Diese Auffassung entspricht indessen in keiner Weise dem oben dargelegten Sinn und Zweck von Art. 55 Abs. 2 IGV.

Die WHO hat denn auch bis zum Aufkommen von heftiger Kritik ihr Vorgehen ganz anders damit begründet, dass die Arbeitsgruppe IGV (Working Group IHR, WGIHR) als eine von der WHA eingesetzte Kommission (siehe Art. 18 lit. e WHO-Verfassung) Art. 55 Abs. 2 IGV derogieren, also mit anderen Worten die Anwendung von Art. 55 Abs. 2 IGV ausschliessen könne.<sup>4</sup> Diese abenteuerliche

<sup>2</sup> <https://apps.who.int/gb/wgihrr/>: Proposed Bureau's text for Eighth WGIHR Meeting, 22–26 April 2024; [https://www.who.int/news-room/events/detail/2024/04/22/default-calendar/eighth-meeting-of-the-working-group-on-amendments-to-the-international-health-regulations-\(2005\)](https://www.who.int/news-room/events/detail/2024/04/22/default-calendar/eighth-meeting-of-the-working-group-on-amendments-to-the-international-health-regulations-(2005)). Der Text ist auch beim BAG veröffentlicht: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/internationale-beziehungen/multilaterale-zusammenarbeit/organisation-mondiale-sante/reglement-sanitaire-international.html>

<sup>3</sup> <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/international-health-regulations-amendments> --> "Was Article 55 of the IHR applied to the WHIHR process?"

<sup>4</sup> <https://abfschweiz.ch/wissen-bilden/>: «Die WHO als Vorbild?» Der Umgang der WHO mit der Abänderung der IGV; <https://www.ghr.agency/?p=6775>: Schreiben von Dr. Silvia Behrendt an GD Tedros vom 6.3.2024 mit Verweis auf die Aussage in der WGIHR vom 2.10.2023 und die Rechtswidrigkeit im drittletzten Abschnitt

Behauptung findet weder in dem zitierten Art. 18 lit. e der WHO-Verfassung noch insbesondere in den IGV selbst eine Stütze und ist rechtlich unhaltbar. Die WHO-Expertin Silvia Behrendt weist deshalb mit einlässlicher und stringenter Begründung auf die Rechtswidrigkeit dieses Vorgehens hin.<sup>5</sup>

Nunmehr setzt sich die WHO mit ihrer eigenen Begründung – wohl in Wahrnehmung von deren Absurdität und Rechtswidrigkeit – in Widerspruch, indem sie unter Q&A nun auf die Publikation vom 16. November 2022 verweist.

### **Bisherige Verwaltungspraxis der WHO zu Art. 55 Abs. 2 IGV**

Dabei entsprach es bis anhin der eigenen Verwaltungspraxis der WHO zu Art. 55 Abs. 2 IGV, dass der *endgültige* Text der vorgeschlagenen Änderungen der IGV allen Vertragsstaaten spätestens vier Monate vor der jeweiligen WHA übermittelt wurde. Die Unterlagen belegen auch, dass das Sekretariat im Oktober 2022 eindeutig beabsichtigte, diese Auslegung auf den 15-monatigen Änderungsprozess der IGV, der innerhalb der WGIHR verhandelt werden sollte, anzuwenden.

Erstens geht dies aus dem [Mandat der WGIHR](#) vom 23. Oktober 2022 hervor. Darin wird die WGIHR in Absatz 6 beauftragt, bis **Januar 2024**

*‘unterbreitet [...] ihr **endgültiges Paket** von Änderungsvorschlägen dem GD (Generaldirektor), der es gemäß Artikel 55 Absatz 2 allen Vertragsstaaten zur Prüfung durch die Siebenundsiebzigste Weltgesundheitsversammlung kommunizieren wird’.*

Das Mandat bezieht sich also zweifellos auf das *endgültige Paket* der vorgeschlagenen Änderungen, d.h. auf die vorgeschlagenen Änderungen der IGV in ihrem *ausverhandelten endgültigen Wortlaut*, in dem sie den Vertragsstaaten dann vom Generaldirektor «*im Einklang mit Art. 55 Abs. 2 IGV formgerecht kommuniziert*» (so der Wortlaut etwa in der Notifikation vom 20. Januar 2022<sup>6</sup>) und von der WHA geprüft werden sollten.

Zweitens ist damit belegt, dass das WHO-Sekretariat im November 2022 keineswegs die rechtliche Absicht hatte, die 308 von den Vertragsstaaten vorgeschlagenen Änderungen im Sinne von Art. 55 Abs. 2 IGV den *Vertragsstaaten* (und nur darauf kommt es gemäss Art. 55 Abs. 2 IGV an!) zu kommunizieren. In dem [Schreiben an die Vertragsstaaten](#), welches der Veröffentlichung der 308 Änderungsvorschläge beigelegt war, wies das WHO-Sekretariat die Vertragsstaaten insbesondere *nicht explicite* darauf hin, dass es sich bei der Mitteilung um eine förmliche Kommunikation des Wortlauts der von der WHA zu prüfenden Änderungen gemäß Art. 55 Abs. 2 IGV handle, wie dies zuvor in gängiger Verwaltungspraxis des Sekretariats und insbesondere mit anderen förmlichen Mitteilungen nach Art. 55 Abs. 2 IGV wie etwa derjenigen im Schreiben des Generaldirektors vom 20. Januar 2022 an die IGV-Vertragsstaaten gehandhabt worden war.<sup>7</sup>

### **Fazit**

Aus all diesen Gründen gelangen wir deshalb zur Auffassung, dass das Unterlassen der Notifikation eines konsolidierten Änderungsvorschlags als Gesamtpaket bis spätestens zum 27. Januar 2024 rechtlich nicht haltbar ist und eine flagrante Verletzung der klaren Verfahrensnorm von Art. 55 Abs.

<sup>5</sup> <https://www.ghr.agency/?p=6775>: Offener Brief von Dr. Silvia Behrendt an GD Tedros vom 6.3.2024 mit Verweis auf die Aussage in der WGIHR vom 2.10.2023 und die Rechtswidrigkeit im drittletzten Abschnitt  
<https://www.ghr.agency/?p=6858>: Zweiter Offener Brief von Dr. Silvia Behrendt an GD Tedros vom 1.5.2024

<sup>6</sup> [https://apps.who.int/gb/e/e\\_wha75.html](https://apps.who.int/gb/e/e_wha75.html): A75/18 S. 2

<sup>7</sup> FN 6



2 IGV darstellt, und dass die IGV deshalb an der WHA keinesfalls zur Beratung und Verabschiedung gelangen dürfen. Alles andere ist mit dem Sinn und Geist dieser Gesetzesnorm nicht vereinbar und bedeutete einen elementaren Rechtsbruch nicht nur seitens der WHO, sondern auch derjenigen Vertragsstaaten, die darüber hinweggingen.

Insbesondere sei in diesem Zusammenhang an das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge erinnert, wonach ein in Kraft stehender Vertrag die Vertragsparteien bindet und von ihnen nach **Treu und Glauben** zu erfüllen ist (Art. 26, *Pacta sunt servanda*). Die Schweiz ist – wie alle Vertragsstaaten der IGV – demnach verpflichtet, die IGV in allen Teilen einzuhalten. Stellt ein Vertragsstaat eine Verletzung wie diejenige von Art. 55 Abs. 2 IGV fest, hat er demnach in Einhaltung der IGV nach Treu und Glauben gar die Pflicht, in geeigneter Weise zu reagieren bzw. dagegen konsequent zu intervenieren.

Die IGV dürfen im übrigen auch wegen ihres engen Zusammenhangs zum Pandemieabkommen nicht zur Beratung und Verabschiedung gelangen, wenn das Pandemieabkommen wie gemäss Medienmitteilung der WHO möglicherweise nicht zustandekommen wird, denn gemäss Art. 26 Ziff. 2 des Pandemieabkommens im Entwurf vom 22. April 2024 verpflichten sich die Vertragsparteien «anzuerkennen, dass das Pandemieabkommen der WHO und die Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005) so ausgelegt werden sollten, dass sie miteinander vereinbar sind und sich gegenseitig verstärken».<sup>8</sup> Das impliziert klar, dass das eine Vertragswerk nicht ohne das andere verabschiedet werden soll.

## Appell

Aus tiefer Sorge um die Respektierung unserer Rechtsordnung appellieren wir daher eindringlich an Sie, die Beratung und Verabschiedung der IGV an der kommenden Weltgesundheitsversammlung vom 27. Mai bis 1. Juni 2024 mit allen Ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu unterbinden und gegebenenfalls der Verabschiedung keinesfalls zuzustimmen.

Wir danken Ihnen für Ihre verständnisvolle Prüfung unseres dringenden Appells und versichern Sie unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. Mai 2024

Für das Komitee Dialog Globale Gesundheit

- *Dr. iur. Mag. Silvia Behrendt, vormals Rechtsberaterin bei der WHO und Direktorin der Global Health Responsibility Agency*
- *Alex Gantner, lic. oec. publ., Unternehmer, Bezirksrat, Alt-Kantonsrat FDP ZH*
- *Benedict Götte, ICCF Columbia, Unternehmer*
- *Laura Grazioli, Landwirtin, M.A. Internat. Beziehungen HSG, alt Landrätin BL*
- *Cornelia Hauser, Naturheilpraktikerin und Fachlehrerin HPZ, Kantonsrätin Grüne TG*
- *Daniel Heierli, Biochemiker ETH, Kantonsrat ZH*
- *Karin Joss, Dipl.-Math.ETH, Unternehmerin, Alt-Kantonsrätin GLP ZH*
- *Jürg Vollenweider, lic. iur., ehem. Leitender Staatsanwalt ZH*

<sup>8</sup> [https://apps.who.int/gb/inb/e/e\\_inb-9-resumed-session.html](https://apps.who.int/gb/inb/e/e_inb-9-resumed-session.html); A/INB/9/3 Rev.1  
Proposal for the WHO Pandemic Agreement