

Ständerat
3003 Bern

Winterthur, 8. März 2024

Stellungnahme der Stiftung Zukunft CH zur Motion 23.4414 von Marco Chiesa („Ohne Parlament keine Verhandlungen mit der WHO“)

Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. März 2024 behandeln Sie die [Motion von Marco Chiesa](#) im Ständerat. Diesen Vorstoss erachten wir als richtig und zielführend. Nachfolgend finden Sie unsere Erläuterungen zu den Folgen der geplanten WHO-Verträge für die Schweiz. Zudem legen wir dar, inwiefern – entsprechend der vorliegenden Motion – eine Unterbrechung der WHO-Vertragsverhandlungen und eine transparente Information durch den Bundesrat an Parlament und Bevölkerung bezüglich der laufenden WHO-Verhandlungen angezeigt sind.

1.) WHO-Verträge und ihre Folgen für die Schweiz

a) Einleitung

Die WHO verhandelt aktuell mit ihren Mitgliedstaaten zwei Verträge: den neuen Pandemievertrag ([Vertragsversion vom 30. Oktober 2023](#)) und die Änderungen der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV; [Vertragsversion vom 6. Februar 2023](#)). Beide Verträge sollen bereits im Mai 2024 an der Weltgesundheitsversammlung verabschiedet werden.

b) Steigender Einfluss der WHO

Entgegen den Aussagen im [NZZ-Interview vom 5. Dezember 2023 mit der Nora Kronig](#), die für die Schweiz verhandelt, und der [Stellungnahme des Bundesrats vom 22. November 2023 auf die Interpellation von Esther Friedli 23.4208](#) wird die Einflussmöglichkeit der WHO durch diese Verträge – zu Lasten der Schweizer Souveränität – massiv ausgedehnt, vor allem auf die nationale Gesundheitspolitik. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass die WHO-Empfehlungen künftig nicht mehr blossen Empfehlungscharakter haben, sondern für alle Mitgliedstaaten verbindlich werden sollen (Artikel 1 IGV). Dies betrifft z.B. Massnahmen wie die Anordnung von Quarantäne, Kontaktverfolgung, Zugangsbeschränkungen und Impfnachweisen (Artikel 18 IGV).

Die Gründe zur Ausrufung einer Pandemie bzw. eines internationalen Gesundheitsnotstands (kurz „PHEIC“: Public Health Emergency of International Concern) durch den WHO-Generaldirektor sollen mittels neuer Grundkonzepte („One Health“) deutlich erweitert werden, ohne dass die Behörden der betroffenen Staaten (mit)entscheiden können. Künftig soll so auch das Ausrufen von regionalen und vorsorglichen Gesundheitsnotständen stattfinden können (Artikel 12 IGV).

c) Problematischer „One-Health-Ansatz“

Problematisch ist der erwähnte „One-Health-Ansatz“. Dieser integriert und vereinheitlicht verschiedenste Aspekte, wie z.B. die Gesundheit von Mensch und Tier, die Bekämpfung von Gefahren für Ökosysteme, den Zugang zu sauberem Wasser und Massnahmen gegen den Klimawandel (Artikel 5 Pandemievertrag).

Was dieses kaum greifbare Konzept in der Praxis bedeutet und in welchen Fällen es zur Anwendung kommt, ist unklar. Einen derart unbestimmten Rechtsbegriff zur Grundlage so weitreichender Befugnisse wie der Ausrufung einer Pandemie zu machen, ist jedoch in jedem Fall problematisch. „One Health“ erweitert die Macht- und Weisungskompetenzen der WHO auf praktisch alle Bereiche des menschlichen Lebens und macht das Ausrufen von Pandemien durch den WHO-Generaldirektor noch leichter möglich.

d) Führungsanspruch der WHO

Die WHO verlangt zudem einen Führungsanspruch bei allen Gesundheitsmassnahmen (Artikel 13A IGV), sobald es sich – nach Sicht WHO – um einen internationalen Gesundheitsnotstand handelt bzw. sich die WHO auf eine Pandemieprävention, -vorbereitung und -reaktion bezieht. Dieser Führungsanspruch der WHO wird zudem verstärkt, indem alle Arten von Empfehlungen und Gesundheitsmassnahmen der WHO von allen Mitgliedstaaten unverzüglich umgesetzt werden sollen (Artikel 42 IGV).

Auch droht die Einführung eines globalen digitalen Impfcertifikats, mit entsprechenden Folgen auch für die Schweiz und den einzelnen Bürger. Ein Hinweis darauf ist, dass die WHO mit der EU im Juni 2023 eine Vereinbarung zwecks Zusammenarbeit zur Übernahme eines globalen Impf-Zertifizierungsnetzes abgeschlossen hat. So wird es der Schweiz letztlich unmöglich gemacht, selbstständig Lösungen zu prüfen und diese umzusetzen, wenn die WHO bestimmte Massnahmen anordnet. Angesichts dieses Zuwachses an Macht ist die Aussage Kronigs im [NZZ-Interview im Dezember 2023](#), wonach die WHO „keine übergeordneten Kompetenzen erhalten“ soll, nicht nachvollziehbar.

e) Gesamtstaatlicher und gesamtgesellschaftlicher Ansatz

Erschwerend kommt hinzu, dass die gesamte Exekutive und Zivilgesellschaft in die Pandemieprävention-, -vorsorge und -reaktion eingebunden werden sollen. Die Staaten sollen nach Artikel 17 Pandemievertrag „umfassende nationale Pandemiepräventions-, -bereitschafts- und -reaktionspläne für die Zeit vor, nach und zwischen Pandemien“ entwickeln. Neben einem massiven Eingriff in die Schweizer Souveränität bringt dies den Aufbau einer kaum überschaubaren Infrastruktur mit erheblichen Kosten für die Schweiz mit sich, was bis anhin überhaupt nicht diskutiert wird.

f) Vorgehen gegen sogenannte „Fake News“

Ein besonders heikler Punkt ist, dass die Mitgliedstaaten in beiden Verträgen verpflichtet werden, sogenannte „falsche“ und „irreführende“ Informationen bei Gesundheitsrisiken zu bekämpfen (vgl. Artikel 18 Pandemievertrag und Artikel 44 IGV). Somit liegt der Entscheid, was als richtig oder falsch deklariert wird, letztlich bei der WHO. Es ist zu befürchten, dass kritische Wissenschaftler oder generell Andersdenkende aus der öffentlichen Debatte ausgeschlossen werden, sobald sie andere Positionen oder medizinische Behandlungen als die WHO vertreten. Dies gibt der WHO eine nahezu unbegrenzte Macht zur einseitigen Information und stellt eine schwerwiegende Verletzung der Meinungs- und Wissenschaftsfreiheit und ein Verlust der (gesundheitlichen) Informationsrechte jedes Einzelnen dar.

g) Keine Kontrollmechanismen

Dieser in den Verträgen vorgesehene Macht- und Kompetenzausbau zu Gunsten einer einzigen Person, nämlich des WHO-Generaldirektors, ist umso gravierender, als dieser keiner unabhängigen Kontrollinstanz untersteht und weder rechenschaftspflichtig noch verantwortlich ist. So kann weder ein vom Generaldirektor ausgerufen internationaler Gesundheitsnotstand bzw. eine Pandemie noch die Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit angeordneter Massnahmen durch eine unabhängige Kontrollstelle überprüft werden.

Die [bundesrätliche Stellungnahme vom 22. November 2023 auf die Interpellation von Franz Grüter](#) ist hier unzutreffend. Der dort genannte Notfallausschuss (vgl. Art 48 und 49 IGV) hat eine beratende Funktion und die Mitglieder werden vom Generaldirektor selbst ernannt. Von Gewaltentrennung, von „Checks and Balances“ kann keine Rede sein. Auch fehlt in den Verträgen eine Korrekturmöglichkeit. Ein wirksamer Schutz der Schweizer Grundrechte und Bundesverfassung (BV) ist damit nicht möglich.

2.) Schlussfolgerungen

[Entgegen der Stellungnahme des Bundesrats vom 21. Februar 2024 auf die vorliegende Motion](#) verdeutlichen diese Ausführungen, dass die geplanten WHO-Verträge für die Schweiz unannehmbar sind. Sie bedrohen massiv unsere Souveränität, Demokratie, Gewaltentrennung, Freiheitsrechte und unsere BV, deren 175-Jahr-Jubiläum wir 2023 gefeiert haben. Die Rolle und die Kompetenzen der WHO werden erheblich ausgebaut. Dies ist allerdings genau die Stossrichtung, die der Bundesrat verfolgt. In verschiedenen Aussagen sprach er sich wiederholt für eine „starke WHO“ aus (vgl. hierzu nur die Antwort des Bundesrats zur Frage [Therese Schläpfers 23.7026](#)). Dass genau dies in den Verträgen umgesetzt wird, untermauern auch die bereits genannten Artikel 1 in Verbindung mit Artikel 18 IGV (Verbindlichkeit von Massnahmen), Artikel 13A IGV (WHO als leitende und führende Behörde im Bereich internationale Gesundheit), Artikel 42 IGV (unverzögliche Umsetzung der WHO-Massnahmen) und die Tatsache, dass die [Rechtsverbindlichkeit des Pandemievertrags zumindest in Teilen](#) (oder sogar als Ganzes) vorgesehen ist.

Grundlegende Rechtsfragen sind jedoch bis heute unbeantwortet, die aber für unsere Schweizer Souveränität entscheidend sind. Es besteht die Gefahr, dass die Ausrufung des internationalen Gesundheitsnotstands nach Artikel 12 IGV mit Verhängung entsprechender Massnahmen nach Artikel 18 IGV durch die WHO auf die Schweizer Rechtsordnung „durchschlägt“, für die Schweiz völkerrechtlich verbindlich und von der Schweiz deshalb umzusetzen ist (aufgrund des monistischen Systems der Schweiz im Verhältnis Völkerrecht-Landesrecht und der unmittelbaren Anwendbarkeit dieser WHO-Bestimmungen). Dann würden die IGV-Bestimmungen die Regelung von Artikel 6ff. EpG (besondere Lage und Massnahmen gegenüber Personen und Bevölkerungsgruppen) und Artikel 30ff. EpG (weitergehende Massnahmen) „übersteuern“ und faktisch ausser Kraft setzen: Nicht mehr der Bundesrat bestimmt die „besondere Lage“ mit entsprechenden Massnahmen, sondern die WHO bestimmt über den „Notmodus“. Hier besteht erheblicher Klärungsbedarf. Dies auch deshalb, weil der Bundesrat bis heute seine Strategie und Ziele bei diesen WHO-Verhandlungen nicht deutlich kundtut, was kein Vertrauen schafft, weder beim Parlament noch bei der Bevölkerung.

Während der neue Pandemievertrag nach WHO-Verfassung einem nationalen Verfahren der Debatte und Ratifizierung unterliegt, ist dies für die IGV nicht vorgesehen. Die IGV gelten – nach Sicht WHO – als Gesundheitsvorschriften im Sinne von Artikel 21 der WHO-Verfassung. Infolgedessen wird es einen Automatismus geben. Dies bedeutet, dass diese Regeln nach der Abstimmung im Mai 2024 per 1. Juni 2025 automatisch in Kraft treten und verbindlich für die Mitgliedstaaten werden, ohne dass das Volk mitreden durfte, es sei denn, die Schweiz widerspricht innerhalb von zehn Monaten nach Verabschiedung (d.h. bis Ende März 2025).

Ein solches Vorgehen, wie es von der WHO in Bezug auf die IGV angedacht ist, widerspricht – in Anbetracht der aufgezeigten Gefahren und massiven Folgen für die Schweiz und die Bevölkerung – unserer Bundesverfassung (vgl. Artikel 140f. BV). Diese WHO-Verträge rütteln, wie gezeigt, an den Grundfesten der Schweiz. Insbesondere drohen sie, unsere Verfassung auszuhebeln, und stellen eine ernsthafte Gefährdung unserer Grundrechte dar, ohne dass ein wirksamer Rechtsschutz besteht. Aufgrund dessen führen sie faktisch zu einer Revision unserer Bundesverfassung und sind deshalb Volk und Ständen (Artikel 140 BV) bzw. im Mindesten dem Parlament mit der Möglichkeit des fakultativen Referendums (Artikel 141 BV) zu unterbreiten.

3.) Abschliessende Bemerkung

Diese Ausführungen verdeutlichen die Tragweite der WHO-Verträge für die Schweiz und die Bevölkerung und die Widersprüchlichkeit in den Aussagen von Nora Kronig. Dazu kommt, dass der Bundesrat in seinen bisherigen Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen bezüglich der WHO-Verträge pauschal antwortet und in keiner Weise auf die Bedenken der Parlamentarier an einzelnen Artikeln des Pandemievertrags und der IGV eingeht (vgl. hierzu die Antworten vom 21. Februar 2024 auf die vorliegende Motion Chiesa und die [Motion Grüter 23.4397](#)).

Aufgrund dieser Gesamtlage ist es dringend angezeigt, dass der Bundesrat Klarheit schafft, und zwar sowohl dem Parlament als auch der Bevölkerung gegenüber. Diese rechtlichen Fragen (wie z.B. welche Auswirkungen die geplanten WHO-Verträge auf das Schweizer Recht haben, insbesondere Art. 6ff. EpG und Art. 30ff. EpG) müssen dringend geklärt werden, bevor die Schweiz ein Weiterverhandeln dieser WHO-Verträge in Betracht zieht, die für die Schweizer Rechtsordnung insgesamt gravierende Folgen mit sich bringen. Transparenz und Unterbruch der WHO-Vertragsverhandlungen zum Schutz der Schweizer Souveränität und unserer verfassungsmässigen Kompetenz- und Grundordnung sind dringend angezeigt.

Erschwerend kommt eine fehlende breite Berichterstattung bzw. Diskussion über die WHO-Verträge hinzu. Dadurch wird ein Meinungsbildungsprozess verhindert, was in Anbetracht der knappen Zeit bis zur Verabschiedung der Verträge im Mai 2024 an der Weltgesundheitsversammlung (WHA) umso schwerer ins Gewicht fällt. Sollten die Verträge an der WHA angenommen werden, bleibt für die Schweiz nicht mehr viel Zeit, sich dagegen zur Wehr zu setzen.

Aufgrund dieser Sachlage ersuchen wir Sie dringend, die Motion Chiesa 23.4414 anzunehmen.

Freundliche Grüsse

Beatrice Gall
Geschäftsführerin Stiftung Zukunft CH

lic. iur. Ralph Studer
Leiter Fachbereich Werte und Gesellschaft