

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

20

MO 53

648

Frauenfeld, 7. Mai 2024
Nr. 351

Motion von Iwan Wüst-Singer, Christian Mader, Lukas Madörin, Peter Schenk, Marcel Wittwer, Cornelia Hauser, Brigitta Engeli-Sager, Barbara Müller, Paul Koch und Konrad Brühwiler vom 28. Februar 2024 „Standesinitiative WHO: Revision der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV)“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der Motion (10 Erst- und 14 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner) soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine Standesinitiative einzureichen, mit dem Ziel, dass der Bundesrat gegenüber der Weltgesundheitsorganisation (WHO) alle Anpassungen der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV; SR 0.818.103), die von der Working Group on Amendments to the IHR (WGIHR), die sich mit dem Prozess zur Anpassung der IGV befasst und sich aus Vertreterinnen und Vertretern der 196 Vertragsstaaten der IGV zusammensetzt, bis voraussichtlich Ende Mai 2024 ausgearbeitet werden, in einem Schreiben an das Generalsekretariat der WHO zurückweist. Zudem solle der Bundesrat aufgefordert werden, gegenüber dem Generalsekretariat der WHO umgehend den Abbruch der Verhandlungen über die Anpassung der IGV zu erklären. Die Motion wird von den Motionären und Motionärinnen als dringlich bezeichnet. Der Grosse Rat hat die Dringlichkeit mit Beschluss vom 28. Februar 2024 verneint, wie er dies schon bei der Motion „Standesinitiative WHO: Revision der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV)“ vom 25. Oktober 2023 (GR 20/MO 50/586) getan hat, die in der Folge zurückgezogen worden ist.

Begründet wird die Motion mit sechs Punkten, die aus den seit 2021 vorliegenden Anpassungsvorschlägen zur IGV herausgelesen werden können und aus denen abgeleitet werden könnte, dass die vorgesehenen Anpassungen grundlegende Prinzipien der

Bundesverfassung (BV; SR 101) verletzen. Die Motionäre und Motionärinnen sehen durch die Anpassungen die Grundpfeiler der Demokratie in Gefahr und nennen dazu u.a. die Informationsfreiheit und das Zensurverbot oder die Gewaltentrennung und das Demokratieprinzip.

2. Rechtslage

2.1. Einreichen einer Standesinitiative

Gemäss Art. 160 Abs. 1 BV steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung eine Initiative zu unterbreiten. Gemäss Art. 115 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (ParlG; SR 171.10) kann ein Kanton mit einer Standesinitiative vorschlagen, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet. Die Standesinitiative muss begründet werden, und die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten (Art. 115 Abs. 2 ParlG). Das Verfahren zur Behandlung einer Standesinitiative entspricht weitgehend demjenigen zur Behandlung parlamentarischer Initiativen, mit dem einzigen Unterschied, dass über eine Standesinitiative immer beide Räte abschliessend entscheiden müssen.

Welche kantonale Behörde eine Standesinitiative einreichen kann, bestimmt sich nach kantonalem Recht. Im Kanton Thurgau übt gemäss § 40 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) der Grosse Rat unter Vorbehalt der Volksrechte die Mitwirkungsrechte aus, welche die Bundesverfassung den Kantonen einräumt. Dazu gehört auch das Einreichen einer Standesinitiative. Eine solche erfolgt gemäss § 47a der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau (GOGR; RB 171.1) auf dem Motionsweg.

2.2. Mitwirkung der Kantone

Gemäss der BV sind die auswärtigen Angelegenheiten, ebenso wie die Gesetzgebung zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, Sache des Bundes (Art. 54 Abs. 1 BV und Art. 118 Abs. 2 lit. b BV). Die Kantone wirken an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen. Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend und holt ihre Stellungnahmen ein (Art. 55 BV). Die Mitwirkungs- und Informationsrechte der Kantone im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten werden im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes konkretisiert (BGMK; SR 138.1).

Betreffen aussenpolitische Vorhaben die Zuständigkeiten der Kantone, zieht der Bund für die Vorbereitung der Verhandlungsmandate und in der Regel auch für die Verhandlungen Vertreterinnen und Vertreter der Kantone bei (Art. 5 Abs. 1 BGMK). Ein Vertreter

oder eine Vertreterin der Kantone ist betreffend die vorliegend relevanten völkerrechtlichen Verträge nicht Teil der Schweizer Verhandlungsdelegation, was der Regierungsrat bedauert und kritisiert.

2.3. Die Internationale Gesundheitsvorschriften (IGV)

Die IGV, ein von der Weltgesundheitsversammlung im Jahr 1969 beschlossenes internationales Abkommen, regeln die internationale Zusammenarbeit zur Eindämmung von Ereignissen, die eine Bedrohung für die öffentliche Gesundheit darstellen (Infektionskrankheiten, biologische und chemische Wirkstoffe, ionisierende Strahlung). Die IGV sind ein rechtlich bindendes Instrument des Völkerrechts, das von der WHO entwickelt wurde. Ihr Hauptziel besteht darin, die internationale öffentliche Gesundheit zu schützen und die internationale Verbreitung von Krankheiten zu verhindern, ohne dabei den internationalen Verkehr und Handel unverhältnismässig zu beeinträchtigen. Die IGV legen die Verantwortlichkeiten der WHO und der Mitgliedstaaten fest und bieten einen Rahmen für die Zusammenarbeit und Koordination bei der Überwachung, Bewertung und Reaktion auf grenzüberschreitende Gesundheitsbedrohungen. Sie wurden als Reaktion auf die SARS-Pandemie von 2003 entwickelt und seitdem mehrmals aktualisiert, um den sich ändernden globalen Gesundheitsrisiken gerecht zu werden. Die 2005 revidierten IGV sind am 15. Juni 2007 auf internationaler Ebene in Kraft getreten. Der Bundesrat hat sie vorbehaltlos genehmigt und die Abteilung „Übertragbare Krankheiten“ des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) als IGV-Kontaktstelle eingesetzt. Seit 2016 berücksichtigt das revidierte Epidemiengesetz (EpG; SR 818.101) die IGV und regelt deren Umsetzung in der Schweiz.

In den aktuellen und von den Motionären und Motionärinnen angesprochenen Verhandlungen geht es nicht um eine grundlegende Revision der IGV, sondern um gezielte Anpassungen. Da der konsolidierte Entwurf der angepassten IGV noch nicht vorliegt und sich die Verhandlungen noch immer im Entwicklungsstadium befinden, ist eine materielle Beurteilung noch nicht möglich. Es gilt festzuhalten, dass die Schweiz in den Verhandlungen den Standpunkt vertritt, dass es von zentraler Bedeutung ist, dass Reichweite und Geltungsbereich der Vorschriften unverändert bleiben. Nach Ansicht der Schweiz ist der Verweis auf die Menschenrechte und die Grundfreiheiten der Einzelnen in den IGV grundlegend und muss daher beibehalten werden. Der Bundesrat hielt in seiner Antwort vom 17. Mai 2023 auf die Interpellation „Fragen zum im Aufbau befindlichen Pandemievertrag der WHO“ (23.3302) fest, dass er sich bei einer allfälligen Übernahme in das Schweizer Recht an die ständige Praxis gemäss den massgebenden Bestimmungen der BV, des ParlG und des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) halten werde.

Überdies weist der Regierungsrat auf seine Antwort vom 29. August 2023 auf die Einfache Anfrage „zu den aktuellen Verhandlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO)“

und deren Folgen für den Kanton Thurgau“ vom 5. Juli 2023 (GR 20/EA 220/544) und die darin enthaltenen Ausführungen zur garantierten Souveränität der Vertragsstaaten hin. Der Bundesrat wird erst nach Abschluss der Verhandlungen, wenn Rechtsnatur und Inhalt des Übereinkommens geklärt sind, anhand des finalen Textes entscheiden, ob er dem Resultat zustimmt. Die Grundrechte sind in der Schweiz durch die BV und das Völkerrecht – insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) – jederzeit geschützt. Die Schweiz schliesst keine Staatsverträge ab, die gegen diese Grund- und Menschenrechte verstossen.

Problematisch schätzt der Regierungsrat jedoch die an der Weltgesundheitsversammlung in Genf am 28. Mai 2022 beschlossenen Änderungen der IGV ein, wonach Änderungen der IGV neu nach 12 statt 24 Monaten in Kraft treten. Diese in der Motion erwähnte Änderung der IGV tritt am 31. Mai 2024 in Kraft und hat zur Folge, dass das Mitwirkungsrecht der Bevölkerung in der Schweiz via Referendum eingeschränkt ist, da die Frist von 12 Monaten für eine Referendumsdurchführung zu knapp ist. Die Fristverkürzung ist allerdings nicht Teil der jetzigen Verhandlungen.

3. Beurteilung der Motion

In der Motion sind sechs Punkte aufgeführt, die von den Motionären und Motionärinnen aus den bereits veröffentlichten Dokumenten betreffend die Verhandlungen herausgelesen werden und die Gründe zur verlangten Rückweisung der Anpassungen und zum Abbruch der Verhandlungen seien.

Die Frage nach den weitreichenden WHO-Befugnissen und ihrer Wirkung auf die Souveränität (Punkt 1) erfordert eine sorgfältige Abwägung zwischen dem Schutz der öffentlichen Gesundheit, dem Respekt der nationalen Souveränität und den demokratischen Prinzipien sowie der Wahrung individueller Freiheiten und Rechte. Eine zu weitreichende Befugnis könnte potenziell die Souveränität einzelner Staaten beeinträchtigen und die demokratischen Prozesse untergraben. Es ist von entscheidender Bedeutung, klare und strenge Grenzen festzulegen, um einen Missbrauch dieser Befugnisse zu verhindern. In jedem Fall müssten solche Entscheidungen auf breiter internationaler Zustimmung und einem Konsens unter den Mitgliedstaaten beruhen. Zudem ist die Schweiz nicht verpflichtet, ein Abkommen, dem sie nicht zustimmt, zu unterzeichnen. Die Kantone werden sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Inhalt bei der Verhandlungsergebnisse äussern können.

Es droht aus Sicht des Regierungsrates daher keine Gefahr, dass die Schweiz in Zukunft nicht mehr souverän über die eigene Gesundheitspolitik oder über allfällige Massnahmen im Falle einer gesundheitlichen Notlage wird entscheiden können. Da während einer gesundheitlichen Notlage die internationale Zusammenarbeit und Koordination von grosser Bedeutung sind, unterstützt der Regierungsrat die laufenden Bemühungen

grundsätzlich. Der Regierungsrat wird die zu erwartenden Vorlagen im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren aber auf jeden Fall kritisch prüfen.

WHO-Empfehlungen haben keine Verbindlichkeit (Punkt 2). Die WHO hat keine rechtliche Befugnis, nationale Gesetze oder Vorschriften durchzusetzen. Ihre Rolle besteht darin, wissenschaftliche Erkenntnisse zu sammeln, Analysen durchzuführen und Empfehlungen auszusprechen, um die weltweite Gesundheit zu fördern und Krankheitsausbrüche zu bekämpfen. Die Umsetzung von Impfungen oder anderen Massnahmen liegt in der Verantwortung der einzelnen Staaten und kann je nach nationaler Gesetzgebung und gesellschaftlichem Konsens variieren.

Ebenso hat die WHO zwar eine wichtige Rolle bei der Sammlung und Verbreitung von Informationen über Gesundheitsthemen, sie hat jedoch keine direkte Befugnis zur Zensur oder Manipulation von Informationen (Punkt 3). Die WHO arbeitet eng mit Regierungen und anderen Organisationen zusammen, um evidenzbasierte Empfehlungen zu geben, Fehlinformationen und Desinformationen zu bekämpfen, die Öffentlichkeit über relevante Gesundheitsthemen zu informieren und Gesundheitsrichtlinien zu fördern. Die WHO ist bestrebt, transparent und wissenschaftlich fundiert zu handeln. Zensur oder Manipulation von Informationen würden ihrem Mandat und ihren ethischen Prinzipien widersprechen.

Betreffend die Korrekturmechanismen (Punkt 4) ist anzumerken, dass die WHO eine zwischenstaatliche Organisation der Vereinten Nationen ist. Ihre Entscheidungsfindung wird von den Mitgliedstaaten sowie von ihrem Generaldirektor und den leitenden Gremien sichergestellt. Es gibt verschiedene Mechanismen, die darauf abzielen, die Transparenz, Rechenschaftspflicht und Qualität ihrer Arbeit sicherzustellen. In jedem Fall haben WHO-Empfehlungen keine rechtliche Verbindlichkeit.

Die Frage der rechtlichen Verantwortlichkeit der WHO (Punkt 5) ist komplex und hängt von verschiedenen Faktoren ab, darunter völkerrechtliche Bestimmungen, bilaterale und multilaterale Abkommen sowie die Art und Weise, wie die Organisation operiert. Was die Immunität betrifft, geniesst die WHO als Sonderorganisation der Vereinten Nationen eine Immunität, die ähnlich der Immunität anderer UN-Organisationen ist. Dies bedeutet, dass die WHO und ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in der Regel vor Gericht nicht verklagt werden können, es sei denn, die Organisation hebt diese Immunität ausdrücklich auf oder stimmt einer Klage zu. Die Immunität soll sicherstellen, dass die WHO ihre Funktionen unabhängig ausüben kann, ohne durch lokale Gerichtsverfahren behindert zu werden. Als zwischenstaatliche Organisation geniesst die WHO zudem – wie in der Motion korrekt angedeutet – in vielen Ländern Steuerbefreiungen für ihre offiziellen Einkünfte und Aktivitäten. Dies soll sicherstellen, dass die Finanzmittel der Organisation vollständig für ihre Gesundheitsmissionen verwendet werden. Die Immunität und die Steuerbefreiung bedeuten jedoch keinesfalls, dass die Organisation keinerlei

6/6

Verantwortung für ihr Handeln hat. Die WHO ist nach ihren eigenen Regeln und Verfahrensweisen zur Rechenschaft gegenüber den Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit verpflichtet. Die Organisation unterliegt internen Kontrollmechanismen, Berichtspflichten und externen Bewertungen, um sicherzustellen, dass sie ihre Ziele effektiv erreicht und Ressourcen verantwortungsvoll einsetzt.

Da es bei den derzeitigen Verhandlungen nicht um eine grundlegende Revision der IGV, sondern um gezielte Anpassungen geht, vertritt die Schweiz in den Verhandlungen den Standpunkt, dass es von zentraler Bedeutung ist, dass Reichweite und Geltungsbereich der Vorschriften unverändert bleiben. Hierbei ist nach Ansicht der Schweiz der Verweis auf die Menschenrechte und die Grundfreiheiten (Punkt 6) der Einzelnen in den IGV grundlegend und muss beibehalten werden. Dieser zentrale Aspekt ist eine der wichtigen Errungenschaften der IGV-Revision von 2005.

4. Zusammenfassende Beurteilung

Die gezielte Anpassung der IGV ist Gegenstand laufender Verhandlungen. Der Text einer angepassten IGV liegt noch nicht vor. Eine materielle Beurteilung ist daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Allerdings ist klar, dass WHO-Empfehlungen rechtlich für die Schweiz nicht bindend sind und die verfassungsmässigen und völkerrechtlich geschützten Grund- und Menschenrechte jederzeit eingehalten werden müssen. Für den Regierungsrat ergibt es daher Sinn, dass sich die Schweiz in den Verhandlungen einbringt und diese Aspekte sicherstellt. Die Schweiz wird nach dem Abschluss der Verhandlungen souverän entscheiden können, ob sie diese übernimmt oder nicht. Eine Standesinitiative käme daher nicht nur zum falschen Zeitpunkt, sondern würde potenziell als Misstrauen gegen die Schweizer Verhandlungsdelegation gewertet.

5. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

