

Regierungsratsbeschluss

vom 1. Juli 2025

Nr. 2025/1175

KR.Nr. VA 0054/2025 (DDI)

Volksauftrag «IGV-Änderungen vorsorglich zurückweisen: Standesinitiative einreichen!»

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Volksauftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Standesinitiative gemäss Art. 160 Abs. 1 BV, Art. 115 ParlG der für das Sachgebiet zuständigen Kommission mit nachfolgendem Wortlaut einzureichen. Das vorliegende Rechtsgeschäft ist vom Regierungsrat für dringlich zu erklären.

«Der Bundesversammlung wird beantragt,

1. mittels einfachem Bundesbeschluss (Art. 163 Abs. 2 BV) den Bundesrat aufzufordern, bis spätestens 19. Juli 2025 (Posteingang Sekretariat WHO) gestützt auf Art. 59 Abs. 1bis der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV 2005; SR 0.818.103¹⁾) namens der Schweizerischen Eidgenossenschaft die Zurückweisung sämtlicher IGV-Änderungen vom 1. Juni 2024 (finaler Wortlaut gemäss Schlussabstimmung der Weltgesundheitsversammlung vom 1. Juni 2024 und offizieller Notifikation des Generaldirektors²⁾) zu erklären;
2. den zur adäquaten demokratischen Legitimation dieser IGV-Änderungen notwendigen politischen Prozess (inkl. Referendumsmöglichkeiten) sicherzustellen.

Diese Standesinitiative ist dringlich zu behandeln.»

2. Begründung (Vorstosstext)

Am 1. Juni 2024 hat die World Health Assembly (WHA) weitreichende Änderungen an den Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) beschlossen. Diese treten nach 12 Monaten am 19. September 2025 automatisch in Kraft, ausser der Bundesrat macht bis zum 19. Juli 2025 von seinem «Opting-out-Recht» Gebrauch. Letzteres bedeutet nicht, dass die Schweiz die geänderten IGV definitiv ablehnt, sondern lediglich, dass dem demokratischen Prozess genug Zeit verschafft wird, damit das eidgenössische Parlament über die Änderungen befinden und die Vorlage dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum unterstellt werden kann.

Die hier kritisierte IGV-Revision ist weitreichend und keineswegs bloss technisch-administrativer Natur. Sie beinhaltet Kompetenzverzicht und neue Pflichten zulasten der Kantone im Bereich öffentliche Gesundheit und Volkswirtschaft (Staatsfinanzen). Siebürdet den Kantonen weitreichende Verpflichtungen von grosser finanzieller Tragweite auf. Die Kantone sollen ihre

¹⁾ Rechtsgrundlage für die Rückweisungsfrist von nur 10 Monaten: Beschluss der Weltgesundheitsversammlung vom 28. Mai 2022; WHA75.12 Agenda item 16.2: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA75/A75_R12-en.pdf und Beschlussprotokoll des Generaldirektors betr. 75. Weltgesundheitsversammlung; WHA75/2022/REC/1; s. Traktandum WHA75.12, Seite 24: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/365610/A75_REC1-en.pdf sequence=l&isAllowed=y.

²⁾ Offizielle WHO-Publikation des am 1. Juni 2024 beschlossenen IGV-Revisionstextes: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA77/A77_ACONF14-en.pdf

Kapazitäten und ihre Infrastruktur massiv aufstocken in den Bereichen Überwachung (Test- und Analysekapazitäten), Kontrollmassnahmen gegenüber der eigenen Bevölkerung, Einkauf bestimmter Pandemie- und Gesundheitsprodukte gemäss Vorgaben der WHO (inkl. experimenteller Arzneimittel) und sich an Finanzierungsmechanismen zugunsten fremder Staaten beteiligen. Diese weitreichenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Kantone sind grösstenteils rechtsverbindlich (Annex 1: «Kernkapazitäten»). Den Kantonen stehen keine Kontroll-, Korrektur- oder Widerspruchsmöglichkeiten gegenüber der WHO zur Verfügung, selbst wenn sich WHO-Informationen oder -Vorgaben als unnütz, unnötig oder als schädlich erweisen sollten.

Besonders inkompatibel mit der schweizerischen Rechtsordnung sind die rechtsverbindlichen Regelungen zur Informationsdoktrin der WHO. Diese halten Bund und Kantone an, noch strikter als bisher ausschliesslich von der WHO genehmigte Informationen dem eigenen Pandemiemanagement zugrunde zu legen. Allenfalls sachgerechtere und hilfreichere Zweit- und Drittmeinungen müssen – wie bereits unter COVID-19 – dauerhaft unterdrückt und zensiert werden, sobald sie der WHO-Linie widersprechen. Dies kann zu fatalen Fehlentscheiden führen – mit negativen Auswirkungen auf die Staatsfinanzen und auf die öffentliche Gesundheit.

So werden mit den beschlossenen IGV-Anpassungen grundlegende Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Mindeststandards der Schweizer Bundesverfassung in Frage gestellt, u.a.: Informations- und Wissenschaftsfreiheit; Grundsatz der individuellen informierten Einwilligung in medizinische Behandlungen; unverfälschte Willensbildung der Mitglieder eidgenössischer und kantonaler Staatsgewalten; wirksame Gewaltenteilung («Checks & Balances»). All dies bewirkt, dass in Pandemie-Zeiten der Grundrechtsschutz durch unsere richterlichen Institutionen nicht mehr wirksam gewährleistet ist, denn: «Die WHO hat immer recht.»

Schliesslich ist auch zu erwähnen, dass die IGV-Revision keinerlei Regelungen zur Verantwortlichkeit der für die WHO handelnden Personen beinhaltet. Auch fehlen wirksame Regelungen, um die missbräuchliche Einflussnahme privater oder staatlicher Akteure auf die WHO-Kommunikation und Entscheide der WHO zu unterbinden.

In Bezug auf all diese Anpassungen wurden die Kantone weder im Rahmen des WHO-Verhandlungsprozesses vor dem 1. Juni 2024 noch jemals bis heute in einem eigentlichen Vernehmlassungsverfahren vom Bundesrat informiert und konsultiert.

Hinzu kommt, dass die Weltgesundheitsversammlung die vorliegend kritisierten Änderungen unter Verletzung der eigenen Verfahrensregeln angenommen hat. Der finale Abstimmungstext hätte bereits 4 Monate vor der Schlussabstimmung vorliegen müssen (also Ende Januar 2024) und nicht erst am 1. Juni 2024 (s. Art. 55 Abs. 2 IGV 2005). Damit ist diese IGV-Revision auch unter Verletzung von eigenem WHO-Verfahrensrecht zustande gekommen.

Nur durch eine rechtzeitige Zurückweisung der gesamten IGV-Änderungen vom 1. Juni 2024 («Opting-out») innerhalb der 10-Monatsfrist ist sichergestellt, dass sämtliche Aspekte der beabsichtigten IGV-Änderungen dem notwendigen demokratischen Diskurs auf Bundes- und auf kantonaler Ebene unterworfen werden. Nur so kann die in der Schweiz zwingend erforderliche demokratische Legitimation dieser IGV-Revision gewährleistet werden. Bis dahin sind derart weitreichende Eingriffe in die Kompetenzen der Kantone und ihrer Bürger sowie in verfassungsrechtliche Grundprinzipien der Eidgenossenschaft zurückzuweisen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die unter dem Patronat der Weltgesundheitsorganisation (WHO) ausgehandelten internationalen Gesundheitsvorschriften vom 23. Mai 2005 (IGV) stellen die völkerrechtliche Grundlage für die Überwachung und Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten dar. Sie dienen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, um die grenzüberschreitende Ausbreitung von

übertragbaren Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen, davor zu schützen und dagegen Gesundheitsschutzmassnahmen einzuleiten. Sie wurden vom Bundesrat am 9. Juni 2006 vorbehaltlos genehmigt und traten am 15. Juni 2007 in der Schweiz und in den 192 anderen Mitgliedsstaaten der WHO in Kraft. Sie wurden schon mehrfach revidiert.

Die IGV sehen bestimmte verbindliche Verpflichtungen, aber auch verschiedene Empfehlungen der WHO zu den zu treffenden Massnahmen vor. Dazu gehören spezifische Empfehlungen, die von der WHO herausgegeben werden können, sobald sie ein Ereignis von internationaler Tragweite oder das Auftreten einer charakteristischen Gefahr feststellt. Hinzu kommen allgemeine und besondere Bestimmungen zu Massnahmen, die von den Vertragsstaaten auf Beförderungsmittel oder Befördernde, Reisende oder Güter sowie Container oder Container-Verladeplätze angewendet werden können oder müssen. Bei bestimmten Krankheitserregern hat immer eine Meldung an die WHO zu erfolgen. Zudem muss jedes Land eine nationale IGV-Anlaufstelle als Ansprechpartnerin für die WHO bezeichnen. Diese Funktion wurde in der Schweiz dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) zugewiesen.

Die Bestimmungen der IGV sind völkerrechtlich bindende Regeln, die sich direkt auf die von der Schweizerischen Bundesversammlung am 19. Dezember 1946 genehmigten Verfassung der WHO vom 22. Juli 1946 (SR 0.810.1) abstützen. Die ausdrückliche Zustimmung der Vertragsstaaten ist nicht erforderlich, denn die betreffenden Bestimmungen treten für alle in Kraft. Ausgenommen sind jene Vertragsstaaten, die ihre Ablehnung oder Vorbehalte dagegen äussern. Die Achtung des souveränen Rechts der Vertragsstaaten wird durch Art. 3 Abs. 4 IGV ausdrücklich gewährleistet. Die Vertragsstaaten entscheiden souverän über ihre Gesundheitspolitik und die Massnahmen im Fall einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite. Es liegt weitgehend in deren Ermessen, mit welchen Mitteln sie die Vorgaben der IGV umsetzen.

Die IGV wurde kürzlich überarbeitet, punktuell angepasst und am 1. Juni 2024 von der Weltgesundheitsversammlung (WHA), dem obersten Entscheidungsgremium der WHO, im Konsens verabschiedet. Das erzielte Verhandlungsergebnis entspricht dem Mandat der entsandten Schweizer Delegation. Die wichtigsten Anpassungen betreffen eine besser koordinierte Umsetzung der IGV mit der Bezeichnung einer für die IGV zuständigen nationalen Behörde, die Einführung einer neuen Warnstufe, ein rascherer und transparenterer Austausch epidemiologischer Informationen zwischen den Vertragsstaaten und der WHO, eine verstärkte zwischenstaatliche Zusammenarbeit sowie die Förderung der Chancengleichheit und der Solidarität.

Die in der angepassten IGV neu vorgesehenen Verpflichtungen (z.B. zusätzliche Kernkompetenzen im Bereich Risikokommunikation) führen gemäss Bundesrat und Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) nicht zu Mehrkosten beim Bund und den Kantonen. Vielmehr lassen sich die betreffenden Verpflichtungen im Rahmen der bestehenden Strukturen und Ressourcen erfüllen. Die angepassten IGV haben für den Bund und die Kantone auch insgesamt betrachtet keine finanziellen Konsequenzen.

Das Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) trägt den IGV sowie deren jüngster Anpassung vollumfänglich Rechnung. Es sind deshalb keine Änderungen des EpG erforderlich. Die unabhängig von der Anpassung der IGV bereits seit längerer Zeit initiierte Teilrevision des EpG wird die Konformität des nationalen Epidemienrechts mit den IGV sogar noch zusätzlich optimieren.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens vom 13. November 2024 bis 27. Februar 2025 konnten sich die Kantone einbringen und wir haben dazu Stellung genommen (vgl. RRB Nr. 2025/252 vom 25. Februar 2025). In der Stellungnahme wurden die Anpassungen der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV), welche die aus der Covid-19-Pandemie gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigen, begrüsst. An dieser Haltung hat sich seither nichts geändert. Deshalb wird die Einreichung einer Standesinitiative nicht unterstützt.

Neben inhaltlichen Argumenten sprechen auch technische Gründe gegen das Einreichen einer Standesinitiative: Die Zuständigkeit zur Annahme oder Ablehnung völkerrechtlicher Verträge, einschliesslich der Erklärung eines Vorbehalts (Opting-out) gemäss Art. 59 IGV, liegt gemäss Art. 54 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) in der Kompetenz des Bundesrats. Das gewählte Verfahren, mittels Volksauftrag eine Standesinitiative einzureichen, benötigt deutlich mehr Zeit, als für einen fristgerechten Entscheid des Bundesrates (19. Juli 2025) zur Verfügung steht. Grund dafür sind die erforderlichen politischen Verfahren auf Kantons- und auf Bundesebene mit vorgängig notwendigen Entscheiden des Regierungsrates, Kantonsrates, der beiden Kammern des Bundesparlaments inkl. Vorberatungen in den zuständigen Kommissionen auf Kantons- und Bundesebene. Der Bundesrat hat seinerseits die Ergebnisse aus der Vernehmlassung und der Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen berücksichtigt und an seiner Sitzung vom 20. Juni 2025 bereits entschieden, die Anpassungen der Internationalen Gesundheitsvorschriften anzunehmen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission (SOGEKO)

Verteiler

Departement des Innern
Gesundheitsamt
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat
Therese Anner, Hügelweg 39, 4143 Dornach