



An den  
Herrn Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz  
Johannes Rauch  
Kabinett  
Ständige Vertretung Österreichs in Genf [genf-ov@bmeia.gv.at](mailto:genf-ov@bmeia.gv.at)

Ergeht in Kopie an:

- Herrn Bundeskanzler Karl Nehammer, Bundeskanzleramt
- Nationalrätinnen und Nationalräte

29. Mai 2024

**WHO: Dringende Aufforderung zur Verhinderung der Abstimmung über Agenda-Punkt 13.3 der 77. Weltgesundheitsversammlung – allfällige Abstimmung über A77/A/CONF.8 (IGV) wäre ein Verstoß gegen internationales Recht**

Sehr geehrter Herr Bundesminister Rauch!

Sehr geehrte Frau Botschafterin Dr Schweitzer!

Sehr geehrter Herr Gesandter Mag. Wieland!

Sehr geehrte Frau Mag. Niznik!

Sehr geehrte Frau Mag. Dorfegger!

Sehr geehrter Herr Neubauer!

Als unabhängiger, überparteilicher Verein „Rechtsanwälte für Grundrechte – Anwälte für Aufklärung („RFG – AFA“), bestehend aus Rechtsanwälten und Unterstützern, setzen wir uns insbesondere für die Rechtsstaatlichkeit, den Schutz unserer Rechtsordnung sowie Grundrechte ein.

Aus diesem Grund wenden wir uns mit **einer dringenden Forderung** an Sie als offiziell nominierte Delegation Österreichs, da Sie Österreich auf der gerade tagenden

77. Weltgesundheitsversammlung in Genf vertreten und die österreichischen Stimmrechte ausüben.

Unter [Punkt 13.13 \(Committee A\)](#) der Agenda werden die Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005) (IGV) angeführt, die sich derzeit in Revision befinden. Im Bericht des Generaldirektors, [A77/9](#), ist zu lesen, dass derzeit noch kein vollständiger Verhandlungskonsens vorliegt.

Frankreich hat in der diesbezüglichen Debatte in Committee A vorgestern, am 27.5.2024, welche per [Livestream](#) übertragen wurde, aufgrund der Präsidentschaft im Rat der EU im Namen aller EU-Mitgliedsstaaten verkündet, dass eine Einigung über die IGV-Revision während der Weltgesundheitsversammlung noch erzielt werden und dies durch Vorlage der von Frankreich und anderen Staaten eingereichten Entwurfsresolution [A77/A/CONF./8](#) final zur Abstimmung gebracht werden soll. Eine inhaltlich idente Absichtserklärung hat die Europäische Kommission abgegeben.

**Aufgrund dieser EU-Absichtserklärung, welche auch für die österreichische Delegation Geltung hat, sehen wir uns veranlasst, Sie nachdrücklich aufzufordern, die verbindliche Annahme der IGV-Revision durch ein positives Votum von [A77/A/CONF./8](#) am 1. Juni 2024 zu verhindern.**

**Eine Abstimmung über die im Entwurf vorliegende Resolution [A77/A/CONF./8](#) im Plenum der Weltgesundheitsversammlung hätte schädliche Konsequenzen für Österreich und seine Bevölkerung. Vor allem würden dadurch die Verfahrensregeln der IGV und damit internationales Recht verletzt, die Gleichheit (equity) zwischen den Verhandlungsdelegationen sowie die Notwendigkeit eines unkompromittierten Verhandlungskonsenses sowie der innere Zusammenhang mit dem Pandemievertrag missachtet und die bisher universelle Geltung der IGV gefährdet.**

### **Detaillierte Begründung dieser Aufforderung:**

#### **Status Quo der WHO-Verhandlungen**

Seit Beginn der Verhandlungen innerhalb der WHO über eine neue globale Pandemierechtsarchitektur beobachten wir mit Sorge die drohenden rechtlichen Auswirkungen auf die staatliche Souveränität in Gesundheitsfragen und das bedauerliche Fehlen eines breiten politischen Diskurses darüber.

Seit über 2 Jahren wird innerhalb der WHO die neue globale Pandemierechtsarchitektur in Form des sogenannten „Pandemieabkommens“ sowie technische Änderungen der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005) (IGV) – die für 196 Vertragsstaaten, darunter

Österreich<sup>1</sup>, bereits rechtsverbindlich sind – verhandelt. In der am 27. Mai begonnenen 77. Weltgesundheitsversammlung hätten die parallel verhandelten Entwürfe der Weltgesundheitsorganisation zur Abstimmung vorgelegt werden sollen. Allerdings konnten beide Arbeitsgruppen aufgrund der eng vorgegebenen Zeitlimits keinen Konsens erzielen.

### ***ultra vires* Verhandlungsmandat der Europäischen Kommission**

In diesem Zusammenhang möchten wir vorab kurz auf die offensichtliche Überschreitung des Verhandlungsmandates<sup>2</sup> der Europäischen Kommission<sup>3</sup> hinweisen, die Österreich in den jeweiligen Arbeitsgruppen des Pandemieabkommens<sup>4</sup> und der Internationalen Gesundheitsvorschriften<sup>5</sup> vertreten hat. Insbesondere sind die Inhalte der staatlichen Kernkapazitäten, Annex 1 der IGV, nicht von der unionsrechtlichen Koordinierungskompetenz auf dem Gebiet des öffentlichen Gesundheitswesens gemäß Art. 168 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union gedeckt, was zur Folge hat, dass die Kommission **in rechtswidriger Weise** mitgliedersstaatliche Kompetenzen gegenüber der WHO verhandelte und Österreich als WHO-Mitgliedsstaat sowie als IGV-Vertragsstaat an der zukünftigen Gestaltung der IGV-Kernkapazitäten sowie an den Verhandlungen über die neuen Verpflichtungen betreffend die Vorbereitung, Prävention und Reaktion auf Pandemien **nicht** teilgenommen hat.

### **Verletzung der IGV-Verfahrensvorschriften**

Abgesehen von der Überschreitung der EU-Verhandlungskompetenzen ist das **widerrechtliche Vorgehen des WHO-Sekretariats** Anlass zu akuter Besorgnis. Der amtierende WHO-Generalsekretär Dr. Tedros wurde über diese **Verletzung von Verfahrensvorschriften** bereits mehrfach durch öffentliche Apelle, u.a. von Frau Dr. Silvia Behrendt, Vorsitzende der Agentur für Globale Gesundheitsverantwortung und unterstützendes Mitglied der AFA, am [6. März 2024](#) sowie am [1. Mai 2024](#) sowie durch einen offenen Brief unter [www.openletter-who.com](http://www.openletter-who.com) im April 2024 mit 15.500 Unterschriften zur Befolgung der IGV-Verfahrensvorschriften öffentlich aufgerufen. Unter Verwendung derselben Argumente hat das niederländische Parlament am [16. April 2024](#) mehrheitlich eine [Entschließung](#) zur Einhaltung der IGV-Verfahrensvorschriften verabschiedet und die Nichtvorlage der IGV-Änderungen sowie des Pandemieabkommens auf der 77. Weltgesundheitsversammlung gefordert.

### **Verletzung der IGV-Verfahrensvorschrift Art. 55 Abs. 2 IGV**

Fristen im Rechtsverkehr haben den Sinn, Rechtssicherheit zu schaffen. Verhandlungsgegenstände sollen den Beteiligten rechtzeitig zugestellt werden und ihnen

---

<sup>1</sup> Verlautbarung erfolgte durch Kundmachung des Bundeskanzlers am 12.08.2008, [BGBl III 98/2008](#).

<sup>2</sup> Siehe Beschluss (EU) 2022/451 des Rates vom 3. März 2022 über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen im Namen der Europäischen Union über eine internationale Übereinkunft über Pandemieprävention, -vorsorge und -reaktion sowie über ergänzende Änderungen der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005), [ABl. L 92 vom 21.3.2022, S. 1–2](#).

<sup>3</sup> Art. 1 des Beschlusses (EU) 2022/451, siehe FN 2.

<sup>4</sup> [Intergovernmental Negotiating Body](#)

<sup>5</sup> [Working Group on Amendments of the International Health Regulations](#)

erlauben, sich innerhalb 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) national implementiert und daher statuiert die WHO Verfassung eine korrelierende Möglichkeit für die Mitgliedsstaaten, die Nichtannahme (*opt-out*) im Nachhinein gegenüber dem WHO Sekretariat zu deklarieren.

Wie jeder [multilaterale Vertrag](#) müssen die IGV im Einklang mit Artikel 31 Abs. 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge 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](#). Diese weicht von der Entwurfsfassung 2022 erheblich ab und kreiert 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 kursorischer 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.

### **Falsche Begründung der WHO**

Auf ihrer Homepage vertritt die [WHO unter Q&A](#) 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 dann auch nach 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.

Diese abenteuerliche 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**, wie im Schreiben vom [1. Mai 2024](#) detailliert begründet. 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.

Von besonderer Tragik erscheint der Absatz (PP6) der Entwurfsresolution, welcher genau diese Argumentation wiederholt.

### **Entgegen bisheriger 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** „[...] ihr endgültiges Paket von Änderungsvorschlägen dem GD (Generaldirektor)“ zu unterbreiten, „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) 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 beigefügt war, wies das WHO-Sekretariat die Vertragsstaaten insbesondere nicht explizit 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.

## **Fazit**

Aus all diesen Gründen gelangen wir 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. 2 IGV** darstellt, und dass die IGV deshalb an der WHA keinesfalls zur Beratung und Verabschiedung gelangen dürfen. Alles andere ist mit dem *telos* 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). Österreich ist – wie alle Vertragsstaaten der IGV – demnach verpflichtet, die IGV in allen Teilen rechtskonform 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.

Das Pandemieabkommen und die IGV dürfen im Übrigen wegen ihrer wechselseitigen rechtlichen Beziehungen **nur gemeinsam** der Weltgesundheitsversammlung vorgelegt werden, 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». Dies impliziert klar, dass das eine Vertragswerk nicht ohne das andere verabschiedet werden soll.

### **Dringende Aufforderung, die Abstimmung über die IGV zu verhindern bzw. zu unterlassen**

Aus tiefer Sorge um die Respektierung der Rechtsstaatlichkeit appellieren die Rechtsanwälte für Grundrechte daher eindringlich an Ihre Verantwortung als österreichische Delegation, dass keinesfalls der Entwurf der Resolution **A77/A/CONF.8** über die Änderung der Gesundheitsvorschriften unter Punkt *13.3 Working Group on Amendments to the International Health Regulations (2005), Document A77/9* vorgelegt und insbesondere **keine Abstimmung** darüber stattfinden darf und widrigenfalls **gegen die Annahme der Resolution zu stimmen**, sollte über diese in der Weltgesundheitsversammlung abgestimmt werden.

Aufgrund der offenkundigen Missachtung der Rechtsstaatlichkeit („rule of law“) als tragendes Prinzip der Amtsführung einer internationalen Organisation soll das Verhalten des amtierenden Generalsekretärs anlässlich der 155. Tagung des Exekutivrates, u.a. im Rahmen der *Agile Member States Task Group on Strengthening WHO's Budgetary, Programmatic and Financing Governance*, untersucht werden, da derzeit innerhalb der WHO noch keine andere Möglichkeit zur Untersuchung des amtierenden Generalsekretärs und seiner Amtsführung möglich ist.

Wir danken Ihnen für die Prüfung unserer dringenden Forderung und verbleiben mit vorzüglicher Hochachtung.



Mag. Andrea Steindl, Präsidentin des Vereines Rechtsanwälte für Grundrechte – Anwälte für Aufklärung („RFG – AFA“)



Dr. Silvia Behrendt  
Unterstützendes Mitglied des Vereines Rechtsanwälte für Grundrechte – Anwälte für Aufklärung („RFG – AFA“)