

DER PANDEMIEVERTRAG – ENDE VON DEMOKRATIE UND GRUNDRECHTEN?

Posted on 3. Oktober 2023

*Ein Meinungsbeitrag von **Karolin Ahrens**.*

Ein Schreckgespenst geht um: Der WHO-Pandemievertrag. Droht eine Gesundheitsdiktatur? Was sagt das Bundesverfassungsgericht? Und was sollten die Bürgerinnen und Bürger hierzu insbesondere zum Schutz ihrer Grundrechte wissen? Diesen Fragen sollen in diesem Artikel nachgegangen werden.

Schreckgespenst WHO-Vertrag

Das deutsche Recht – auf Grundlage des Grundgesetzes – hat die Gesetzgebungskompetenz für die Gefahrenabwehr grundsätzlich den Bundesländern zugewiesen. Der – auch historische – Gesetzgeber geht mithin davon aus, dass sich Gefahren regional besser beherrschen lassen, als flächendeckend mit einer Bundesregelung in die Grundrechte der Bürger einzugreifen und entsprechende Gefahrenabwehrmaßnahmen zu ergreifen. In einem Katastrophenfall sind daher grundsätzlich die Innenministerien der Länder als oberste Katastrophenschutzbehörden zuständig. Die Landkreise und kreisfreien Städte sind mit ihren Fachämtern untere Katastrophenschutzbehörden. Sehr kritisch zu bewerten ist daher, dass im Zuge der Gesetzesnovelle des Infektionsschutzgesetzes ab März 2020 der Bund seine Kompetenzen im Pandemieschutz ausgeweitet und sich Kompetenzen zugeschrieben hat, die in bestimmten Themenbereichen auch einheitliche Regulierungen ermöglichen könnten.

Von diesem Grundsatz – des föderalen Prinzips – weicht der WHO-Pandemievertrag mit Ziel und dem innewohnendem Regulierungsansatz „von oben“ grundlegend ab. Der Rat der Europäischen Union begründet dies damit, dass weder einzelne Regierungen noch die Weltgemeinschaft Pandemien vollständig verhindern könnten. Die internationale Gemeinschaft müsse jedoch noch viel besser auf mögliche künftige Pandemien vorbereitet sein und während des gesamten Erkennungs-, Warn- und Reaktionszyklus noch koordinierter handeln. Insgesamt soll mit dem WHO-Pandemievertrag ein Instrument der internationalen Zusammenarbeit in einer Reihe vorrangiger Bereiche geschaffen werden, insbesondere Instrumente der Überwachung, Warnungen und Reaktionen. Aber auch allgemein soll das Vertrauen in das internationale Gesundheitssystem gestärkt werden.

Zustimmungsgesetz zu völkerrechtlichem Vertrag

Welche unmittelbaren (Rechts-)Auswirkungen der Abschluss dieses WHO-Pandemievertrags auf die Rechte der Bürger in Deutschland hat, hat jüngst das Bundesverfassungsgericht festgestellt (1): Die Bürgerinnen und Bürger können demnach erst in ihren Rechten verletzt werden, wenn ein Zustimmungsgesetz zur Umsetzung des WHO-Vertrags in Deutschland vorliegt. Zustimmungsbedürftige Gesetze sind in Deutschland solche Bundesgesetze, die nach dem Gesetzesbeschluss durch den Deutschen Bundestag auch der Zustimmung des Bundesrats bedürfen. Denn völkerrechtliche Verträge können erst dann wirksam werden, Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz. Ob der WHO-Vertrag überhaupt als völkerrechtlicher Vertrag i.S.d. Grundgesetzes zu bewerten ist, soll an späterer Stelle erläutert werden.

Nach Art. 59 Absatz 1 GG ist grundsätzlich der Bundespräsident für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge zuständig. Da der Bundespräsident im Grundgesetz eine formelle, repräsentative Rolle einnimmt, wurde diese Befugnis de facto stillschweigend an die Mitglieder der Bundesregierung delegiert, was – zu gegebenem Anlass auch einer rechtlichen Überprüfung unterzogen werden sollte.

Zwischenfazit: Erst, wenn das Zustimmungsgesetz zum WHO-Pandemievertrag vorliegt, besteht zumindest, je nach inhaltlicher Ausgestaltung, die (theoretische) Möglichkeit eines „Durchregierens“ der WHO.

Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch die Weltgesundheitsorganisation

Zu *völkerrechtlichen Verträgen* bestimmt das Grundgesetz, wie vorstehend erwähnt, in Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz, dass Verträge, welche die *politischen Beziehungen des Bundes* regeln oder sich auf *Gegenstände der Bundesgesetzgebung* beziehen, der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes bedürfen. Zu untersuchen ist zunächst, ob der WHO-Pandemievertrag als ein völkerrechtlicher Vertrag zu bewerten ist. Unter völkerrechtlichen Verträgen werden nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „Übereinkünfte zwischen zwei oder mehr Völkerrechtssubjekten“ verstanden. Rechtlich noch nicht abschließend geklärt dürfte die Frage sein, ob die Weltgesundheitsorganisation selbst als

Völkerrechtssubjekt i.S.d. Artikel 59 Grundgesetz zu bewerten ist. Denn noch bis in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts galten allein Staaten als einzige Völkerrechtssubjekte. Der seit 1945 enorm gestiegene grenzüberschreitende Verkehr von Waren, Personen und Finanzdienstleistungen machte jedoch eine institutionalisierte Form der Zusammenarbeit der Staaten notwendig. Damit einher ging nicht nur die wachsende Anzahl und Bedeutung internationaler Organisationen. Einzig der UNO sprach der Internationale Gerichtshof in seinem Urteil zum Bernadotte-Fall von 1949 (erstmalig) die uneingeschränkte bzw. universelle Völkerrechts-Subjektivität zu. Die Völkerrechtssubjektivität einer internationalen Organisation ist daher grundsätzlich vom Spezialitätsprinzip geprägt, da sie keine Kompetenz-Kompetenz besitzt. Dieses Prinzip bedeutet, dass internationale Organisationen sich nicht selbst Kompetenzen geben können, sondern nur jene innehaben, die ihnen von den Staaten übertragen werden. Gemäß Artikel 66 der WHO-Satzung genießt die WHO explizit in dem Maße Rechtsfähigkeit, die notwendig ist, um ihre Aufgaben und Ziele zu verwirklichen. Ob damit jedoch (automatisch) auch eine Völkerrechtssubjektivität verbunden ist, dürfte streitig sein.

Transformation des WHO-Pandemievertrages

Unabhängig von der Frage der Völkerrechtssubjektivität der WHO bindet ein völkerrechtlicher Vertrag die Staaten nur im „Außenverhältnis“ und ist „innerstaatlich grundsätzlich blind“. Dieser muss daher – soweit rechtlich möglich – ins nationale Recht transformiert werden. Nach Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz können völkerrechtliche Verträge nur ins deutsche Recht entsprechend transformiert werden, welche die *politischen Beziehungen des Bundes* regeln oder sich auf *Gegenstände der Bundesgesetzgebung* beziehen.

Unter Regelungen der politischen Beziehungen werden Verträge verstanden, die „die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung und sein maßgebliches Gewicht berührt werden“. (2) Dies ist bei dem WHO-Pandemievertrag nach den eingangs erklärten Zielen nicht der Fall.

Unter Gegenstände der Gesetzgebung im Sinne des Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz sind wiederum Verträge zu verstehen, die Gegenstände der Bundesgesetzgebung betreffen. Auf Gegenstand der Gesetzgebung bezieht sich ein Vertrag, wenn der Vollzug der Vertragsmaterie allein durch ein förmliches

Gesetz möglich ist (3), selbst dann wenn – wie hier ggf. das Infektionsschutzgesetz – ein innerstaatliches Gesetz vorliegt. Letzte Alternative ist hier die einzig möglich erscheinende Variante, einer Transformation des WHO-Pandemievertrages nach Deutschland, wobei die Bewertung durch das Bundesverfassungsgericht abzuwarten bleibt.

(Deutsche) Grundrechte als Königin der Rechtspyramide

Was würde ein solches Zustimmungsgesetz für unsere Grundrechte bedeuten? Sind die Bürger dann wehrlos den Vorgaben der Weltgesundheitsorganisation ausgeliefert? Die Normen des deutschen Rechts stehen – auch im Verhältnis zu völkerrechtlichen Verträgen und Vereinbarungen – in einer Normenhierarchie zueinander. Das bedeutet, dass höherrangiges Recht – etwa die Grundrechte – grundsätzlich den Regelungsgehalt und Inhalt vorgeben und somit „über“ den Bundesgesetzen stehen. Das niederrangige Recht ergänzend oder tritt wiederum subsidiär neben dem höherrangigen Recht, wie das Landesrecht „unter“ den Bundesgesetzen Anwendung findet. Nach Artikel 25 Grundgesetz sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes. Das Völkerrecht steht somit zwischen Bundesrecht und den Grundrechten. Selbst für den Fall also, dass zur Umsetzung des WHO-Vertrages mithin Bundesgesetze geschaffen werden, dürfen diese nicht rechtswidrig in die Grundrechte der Bürger eingreifen. Diese Anerkennung – der Grundrechte als „höchstes Recht“ führt schließlich zu der völkerrechtlich interessanten, wenn auch in der derzeitig politisch angespannten Situation, dramatisch erscheinenden Fragestellung: Sind völkerrechtliche Verträge in nationalen Rechtsordnungen eher als Instrument der Legislative, vergleichbar einem nationalen Gesetz, zu bewerten oder als synallagmatisches Rechtsgeschäft unter Gleichen, analog zu Verträgen im Zivilrecht mit den entsprechenden Bewertungen, dass ein Vertrag, der in die Rechte eines Dritten eingreift, erst mit dessen Zustimmung wirksam wird.

Risikofaktor Bundesverfassungsgericht

Es bleibt also abzuwarten, ob das Bundesverfassungsgericht seinem Auftrag – der Schutz der Grundrechte

der Bürger als primäres Abwehrrecht – bei Überprüfung eines ggf. zukünftigen Zustimmungsgesetzes zur Umsetzung des WHO-Pandemievertrages ordnungsgemäß und mit der gebotenen Geschwindigkeit nachkommen wird. Denn – anders als es in vielen Medienberichten publiziert wird – hat sich das Bundesverfassungsgericht in den sogenannten Bundesnotbremse-Entscheidungen ausdrücklich die Prüfung, ob überhaupt eine Gefahrenlage vorliegt, vorbehalten, es aber gleichzeitig zum Schaden der Bürger und des Landes unterlassen:

„Jedenfalls bei Gesetzen, mit denen der Gesetzgeber von ihm angenommenen Gefahrenlagen für die Allgemeinheit oder für Rechtsgüter Einzelner begegnen will, erstreckt sich die Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht auch darauf, ob die dahingehende Annahme des Gesetzgebers hinreichend tragfähige Grundlagen hat.

Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überprüfung ist also sowohl die Einschätzung des Gesetzgebers zum Vorliegen einer solchen Gefahrenlage als auch die Zuverlässigkeit der Grundlagen, aus denen er diese abgeleitet hat oder ableiten durfte. Die Einschätzung und die Prognose der dem Einzelnen oder der Allgemeinheit drohenden Gefahren sind verfassungsrechtlich darauf zu überprüfen, ob sie auf einer hinreichend gesicherten Grundlage beruhen.

Je nach Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter und den Möglichkeiten des Gesetzgebers, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, kann die verfassungsgerichtliche Kontrolle dabei von einer bloßen Evidenz- über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen“. (4)

Hoffen, beten und setzen wir uns mithin dafür ein, dass das Bundesverfassungsgericht auf den Boden des Grundgesetzes zurückkehrt. Dass es zukünftig seiner Pflicht nachkommt, den übergriffigen Staat in seine

Schranken zu verweisen, sollte unter dem Deckmantel einer weiteren inszenierten Pandemie erneut ein terroristischer Akt gegen die Bevölkerung beabsichtigt werden. Bestenfalls erreichen wir bis dahin eine richterliche Besetzung des Bundesverfassungsgerichts, die direkt demokratisch von der Bevölkerung gewählt worden ist und seinen Namen als „Hüter des Grundgesetzes“ verdient hat.

Quellen

(1) BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 15. September 2023 - 2 BvR 1082/23 -, Rn. 1-14,

(2) BVerfGE 104, 151/194

(3) BVerfGE 1, 372

(4) BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 -, Rn. 1-306

+++

Der Text erschien zuerst auf apolut und ist Teil der gemeinnützigen Initiative "Recht verständlich":

<https://www.rechtverstaendlich.online/>

+++

Wir danken der Autorin für das Recht zur Veröffentlichung dieses Beitrags.

+++

Bildquelle: [monticello](#) / Shutterstock.com