



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

**Austritt aus der Weltgesundheitsorganisation – Rücktritt vom
Pandemievertrag – Kündigung der Internationalen
Gesundheitsvorschriften**

Austritt aus der Weltgesundheitsorganisation – Rücktritt vom Pandemievertrag – Kündigung der Internationalen Gesundheitsvorschriften

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 065/23
Abschluss der Arbeit: 10. Oktober 2023 (zugleich letzter Zugriff auf Internetlinks)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Austritt aus der Weltgesundheitsorganisation	4
2.	Rechtliches Verhältnis zwischen WHO, Pandemievertrag und Internationalen Gesundheitsvorschriften	6
3.	Rücktritt vom Pandemievertrag	7
4.	Kündigung der Internationalen Gesundheitsvorschriften	8

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) mit Sitz in Genf wurde am 7. April 1948 gegründet und zählt heute 194 Mitgliedstaaten.¹ Als **Sonderorganisation der Vereinten Nationen (VN)** ist die WHO zwar unabhängig, bleibt aber über den Wirtschafts- und Sozialrat in die VN eingebunden (siehe Art. 57, 63 VN-Charta). Die **Satzung der Weltgesundheitsorganisation**² vom 22. Juli 1946 (in Kraft getreten am 7. April 1948) ist das **Gründungsdokument** der WHO und hat den Rechtscharakter eines völkerrechtlichen Vertrages. Die Satzung wurde von der Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 59 Abs. 2 GG ratifiziert und am 22. Januar 1974 im Bundesgesetzblatt verkündet;³ sie ist damit für Deutschland völkerrechtlich verbindlich.

1. Austritt aus der Weltgesundheitsorganisation

Die **WHO-Satzung selbst enthält keine Regelungen** über die Beendigung, den Rücktritt, die Suspendierung oder die Kündigung des Vertrages. Ein **Austritt aus der WHO** richtet sich daher nach den **allgemeinen Regeln über die Kündigung bzw. über den Rücktritt von völkerrechtlichen Verträgen**. Für multilaterale Verträge enthält **Art. 56 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK)** eine Sonderregelung, welche lautet (Hervorhebungen durch Verf.):

- „(1) Ein Vertrag, der keine Bestimmung über seine Beendigung enthält und **eine Kündigung oder einen Rücktritt nicht vorsieht**, unterliegt weder der Kündigung noch dem Rücktritt, sofern
- a) nicht feststeht, dass die Vertragsparteien die Möglichkeit einer Kündigung oder eines Rücktritts zuzulassen beabsichtigten, oder
 - b) ein Kündigungs- oder Rücktrittsrecht sich nicht aus der Natur des Vertrags herleiten lässt.
- (2) Eine Vertragspartei hat ihre Absicht, **nach Absatz 1 einen Vertrag zu kündigen** oder von einem Vertrag zurückzutreten, **mindestens 12 Monate im Voraus zu notifizieren**.“

Der **Congressional Research Service (CRS)** des US-Kongresses hat 2020 in einem *Legal Sidebar* sowohl die innerstaatlichen (*domestic law*) als auch die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen für den vom damaligen US-Präsidenten *Trump* in die Wege geleiteten⁴ – und von seinem Nachfolger *Biden* wieder rückgängig gemachten – **Austritt der USA aus der WHO** analysiert.

¹ Näher <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/internationale-gesundheitspolitik/global/who.html>. Die WHO umfasst alle 193 VN-Mitgliedstaaten bis auf Liechtenstein, sowie zusätzlich die Cook-Inseln und Niue (keine VN-Mitglieder).

² Text der WHO-Satzung abrufbar unter: <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1>. Im englischen und französischen Originaltext heißt die WHO-Satzung *Constitution* (Verfassung).

³ BGBl. II 1974, Nr. 4 vom 29. Januar 1974, Bekanntmachung der Satzung der Weltgesundheitsorganisation, S. 43, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%252F%252F*%5B%2540attr_id%253D%2527bgbl274s0043.pdf%2527%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl274s0043.pdf%27%5D_1695291016636.

⁴ Vgl. dazu auch *Burci*, „The USA and the World Health Organization: What has President Trump actually decided and what are its consequences?“, Blog of the European Journal of International Law, 5. Juni 2020, <https://www.ejiltalk.org/the-usa-and-the-world-health-organization-what-has-president-trump-actually-decided-and-what-are-its-consequences/>. SPIEGEL online, 7. Juli 2020, <https://www.spiegel.de/ausland/usa-offiziell-aus-who-ausgetreten-a-2d4cb695-f895-474d-b60e-9c6ec2134928>.

„Regarding the first question, the WHO Constitution does not include a provision on withdrawal from the WHO Agreement [...]. In the absence of a specific treaty provision on withdrawal, the Vienna Convention on the Law of Treaties (Vienna Convention) furnishes default rules for withdrawal from international agreements [...]. As relevant here, Article 54 of the Vienna Convention provides that withdrawal from a treaty may occur “by consent of the parties.” Assuming that the other WHO members fail to agree that the United States could withdraw from the WHO Agreement immediately, then Article 56 may apply. This article provides that withdrawal from a treaty containing no provision regarding termination or withdrawal may take place only after the country that seeks to withdraw provides twelve months’ notice to the other parties **if the nature of the treaty implies a right of withdrawal or establishes that the parties intended the possibility of withdrawal**. Thus, under international law, the President appears to be able to terminate the United States’ international obligations under the WHO Agreement by delivering twelve months’ notice of withdrawal to the WHO’s Director-General, provided such notice later becomes effective.“⁵

Für einen Austritt aus der WHO kommt der Rücktrittsgrund des Art. 56 Abs. 1 lit. b) WVRK in Betracht. Ein Rücktrittsrecht muss sich dabei **„aus der Natur des Vertrages“** ergeben. Diese Tatbestandsalternative ist nicht unproblematisch, da der Begriff „Natur des Vertrages“ in der WVRK selbst **nicht näher definiert** ist und weitgehend interpretationsoffen erscheint. In der Kommentarliteratur wird angenommen, dass ein solches Rücktrittsrecht **bestimmten Vertragskategorien inhärent** ist. Dazu zählen neben militärischen Bündnisverträgen u.a. auch die **Gründungsverträge von internationalen Organisationen** („*constituent instruments of international organisations*“),⁶ denen ein Staat – wie einem Verein – beitreten oder entsprechend austreten kann. Eine Liste von Verträgen, aus deren „Natur“ sich ein Rücktrittsrecht ergibt, oder deren Natur ein solches Recht gerade verbietet, existiert aber nicht.

Der CRS hat in seiner Analyse die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 56 Abs. 1 WVRK **ohne nähere Erörterung offenbar als gegeben angesehen** und allein auf die **prozeduralen Kündigungsmodalitäten** in Art. 56 Abs. 2 WVRK abgestellt.

Um aus der WHO auszutreten, bedarf es danach einer Kündigung der WHO-Satzung unter Einhaltung einer **12-Monats-Frist** sowie einer entsprechenden **Notifizierung**. Dieses Verfahren haben die USA auf den Weg gebracht.⁷ Wem gegenüber zu notifizieren ist, lässt Art. 56 Abs. 2 WVRK offen. Der CRS geht von einer **Notifikation gegenüber dem WHO-Generaldirektor** aus. Depositär der WHO-Satzung ist jedoch gem. Art. 79 lit. b) WHO-Satzung der **VN-Generalsekretär**, demgegenüber der Beitritt eines Staates zur WHO zu erklären ist. Dies dürfte auch für die Austrittserklärung gelten (*actus contrarius*).

⁵ CRS, „Withdrawal from the World Health Organization: Legal Basis and Implications“, 5. Juni 2020, <https://sgp.fas.org/crs/row/LSB10489.pdf> (Hervorhebungen durch Verf.).

⁶ Giegerich, in: Dörr/Schmalenbach (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties, A Commentary, Vol. 2, Berlin, Heidelberg: Springer 2012, Art. 56 Rn. 34.

⁷ Vereinte Nationen, UNRIC – Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen, „USA bringen Austritt aus der WHO auf den Weg“, <https://unric.org/de/08072020-who/>.

Die rechtlichen Modalitäten eines potenziellen Austritts aus der WHO werden durch den derzeit ausgehandelten **Pandemievertrag** („WHO CA+“)⁸ ebenso wenig modifiziert wie durch die ins Auge gefasste Änderung der **Internationalen Gesundheitsvorschriften** (2005) (IGV).⁹

2. Rechtliches Verhältnis zwischen WHO, Pandemievertrag und Internationalen Gesundheitsvorschriften

Der künftige Pandemievertrag ist rechtlich ein eigenständiger, wenngleich **unter dem Dach der WHO verhandelter völkerrechtlicher Vertrag**.¹⁰ Den prozeduralen und organisatorischen Rahmen für den Abschluss eines solchen Vertrages bildet Art. 19 WHO-Satzung, wonach der Pandemievertrag **zunächst durch eine Zweidrittelmehrheit der WHO-Mitgliedstaaten in der WHO-Versammlung angenommen** wird. Sodann kann der Vertrag durch die WHO-Mitgliedstaaten im **Einklang mit deren nationalen Verfassungen** ratifiziert werden¹¹. Die Ratifikation steht im politischen Ermessen der jeweiligen WHO-Mitgliedstaaten. Gem. Art. 34 des Vertragsentwurfs soll der Pandemievertrag **am 30. Tag nach Hinterlegung der 30. Ratifikationsurkunde** beim Depositär¹² in Kraft treten – und zwar für diejenigen Staaten, die ihn ratifiziert haben.¹³ Ein späterer Beitritt zum Pandemievertrag ist möglich (Art. 33 Abs. 1 des Vertragsentwurfs).

⁸ Vgl. zum Vertragsentwurf: WHO, Intergovernmental Negotiating Body, Zero draft of the WHO CA+ for the consideration of the Intergovernmental Negotiating Body at its fourth meeting, A/INB/4/3, 1 February 2023, https://apps.who.int/gb/inb/pdf_files/inb4/A_INB4_3-en.pdf.

⁹ Änderungsentwurf der IGV abrufbar unter: https://apps.who.int/gb/wgih2/pdf_files/wgih2/A_WGIH2_Reference_document-en.pdf.

¹⁰ Näher *Schmidt-Radefeldt*, Die Corona-Pandemie als Herausforderung für das Völkerrecht – Braucht die Welt einen globalen Pandemievertrag?, Opladen u.a.: Budrich 2022, S. 20.
Villarreal, „WHO-Initiativen: Reformierte internationale Gesundheitsvorschriften und ein Pandemievertrag“, SWP-Aktuell Nr. 77, Dezember 2022, https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A77_WHO-Initiativen.pdf.
Nicogolian, „A guide to a Pandemic Treaty“, The Graduate Institute Geneva, Global Health Center, online publ., Oktober 2021, <https://www.graduateinstitute.ch/sites/internet/files/2021-09/guide-pandemic-treaty.pdf>.

¹¹ Art. 32 des Vertragsentwurfs erweitert den Kreis potentieller Vertragsparteien: „The WHO CA+ shall be open for signature by all Members of the World Health Organization, any States that are not Members of the World Health Organization but are members of the United Nations, and by regional economic integration organizations [...]“.

¹² Depositär des Pandemievertrages ist gem. Art. 37 des Vertragsentwurfs der VN-Generalsekretär.

¹³ Art. 34 Abs. 1 des Vertragsentwurfs lautet: „The WHO CA+ shall enter into force on the thirtieth day following the date of deposit of the thirtieth instrument of ratification, acceptance, approval, formal confirmation or accession with the Depositary.“

Bei den IGV handelt es sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag, sondern um **Sekundärrecht der WHO**¹⁴ i.S.v. Art. 21 der WHO-Satzung.¹⁵ Bundestag und Bundesrat haben den IGV (2005) im Jahr 2007 zugestimmt.¹⁶ Im Jahr 2013 ist das IGV-Durchführungsgesetz (IGV-DG) in Kraft getreten.¹⁷

3. Rücktritt vom Pandemievertrag

Ein Rücktritt (engl.: *withdrawal*) einer Vertragspartei vom Pandemievertrag wäre nach dem aktuellen Vertragsentwurf („*Zero-Draft*“) **unter den Voraussetzungen des Art. 27 des Entwurfs möglich**. Vertragsstaaten können zwei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages durch schriftliche Notifikation beim VN-Generalsekretär ihren Rücktritt vom Vertrag erklären. Der Austritt wird dann nach einer Frist von einem Jahr wirksam. Art. 27 des Vertragsentwurfs lautet (Hervorhebungen durch Verf.):

- “1. At any time after two years from the date on which the WHO CA+ has entered into force for a Party that Party may withdraw from the WHO CA+ by giving **written notification to the Depositary**.
2. Any such withdrawal **shall take effect upon expiry of one year from the date of receipt** by the Depositary of the notification of withdrawal, or on such later date as may be specified in the notification of withdrawal.”

Der Pandemievertrag ist rechtlich **nicht an eine WHO-Mitgliedschaft gekoppelt**. Der von einem WHO-Mitgliedstaat ratifizierte Pandemievertrag wäre theoretisch auch nach einem Austritt dieses Staates aus der WHO weiterhin für diesen verbindlich.

¹⁴ Vgl. insoweit: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Änderung der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005)“, S. 4, WD 2 - 3000 - 058/23, 6. September 2023, sowie „Die Corona-Pandemie im Lichte des Völkerrechts (Teil 2): Völkerrechtliche Pflichten der Staaten und die Rolle der Weltgesundheitsorganisation“, S. 14, WD 2 – 3000 – 038/20, 2. Juli 2020, <https://www.bundestag.de/resource/blob/708058/baa77392dc14d0dbdb99678cd9aaf69a/WD-2-038-20-pdf-data.pdf>.

¹⁵ Art. 21 WHO-Satzung ermächtigt aber die WHO-Gesundheitsversammlung, Regelungen zu treffen über „sanitäre und Quarantänemaßnahmen und andere Vorkehrungen zur Verhinderung der Ausbreitung von Krankheiten von einem Land ins andere (...)“.

¹⁶ [BGBI. II 2007, S. 930 ff.](#)

¹⁷ [BGBI. II 2013, S. 566 ff.](#)

4. Kündigung der Internationalen Gesundheitsvorschriften

Die IGV sind rechtlich gesehen WHO-Sekundärrecht,¹⁸ doch können Staaten – wie das Beispiel von Liechtenstein und dem Heiligen Stuhl zeigt – sie auch unabhängig von einer WHO-Mitgliedschaft akzeptieren.¹⁹ Für beide bilden die IGV so etwas wie einen völkerrechtlichen Vertrag.²⁰

Die Möglichkeit einer **Kündigung der IGV** ist in Art. 64 Abs. 2 IGV tatsächlich nur für (die beiden verbleibenden) **Nicht-Mitglieder der WHO** explizit geregelt:

„Ein Staat, der **nicht Mitglied der WHO** ist und der **Vertragspartei dieser Vorschriften geworden** ist, kann diese jederzeit durch eine an den Generaldirektor zu richtende Notifikation, die sechs Monate nach ihrem Eingang bei ihm wirksam wird, für sich kündigen.“

Ob sich auch ein **WHO-Mitgliedstaat** von den IGV lösen kann, ist weder geregelt, noch besteht darüber rechtlich Klarheit. **Staatenpraxis (Präzedenzfälle) für ein solches Vorgehen existieren nicht.**²¹ Da es sich bei den IGV um verbindliches WHO-Sekundärrecht handelt, erscheint ein **Rückzug von den IGV bei gleichzeitigem Verbleib in der WHO ausgeschlossen**. Der Experte für Internationales Gesundheitsrecht, *Gian Luca Burci*, hält ein solches Vorgehen **rechtlich für ausgeschlossen**:

„Besides the aforementioned possibility of “opting out”, the IHR are silent as to denunciation or withdrawal for WHO member states. Given their legal nature as a binding act by an international organization rooted in its constitution and arguing *a contrario* from Article 64, withdrawal is arguably excluded.“

Diese Rechtsauffassung entspricht dem Sinn und Zweck des WHO-Regelwerks und den IGV, möglichst „**Universalität**“ anzustreben. Dieses Ziel ist sinnvoll, da die IGV **Koordinierungs- und Kooperationsverpflichtungen enthalten, die notwendig sind, um eine Pandemie eindämmen und global bekämpfen** zu können.

¹⁸ Vgl. zum Begriff des völkerrechtlichen Sekundärrechts *Nettesheim*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 101. Erg.-Lfg. (Mai 2023), Art. 59 Rn. 194 f.; *Arnould*, Völkerrecht, Heidelberg: Müller, 5. Aufl. 2023, Rn. 518.

¹⁹ Die IGV wurden von allen 194 WHO-Mitgliedstaaten sowie von Liechtenstein und dem Heiligen Stuhl (letzterer ist weder WHO- noch VN-Mitglied) unterzeichnet und akzeptiert.

²⁰ So *Burci*, „The USA and the World Health Organization: What has President Trump actually decided and what are its consequences?“, Blog of the European Journal of International Law, 5. Juni 2020, <https://www.ejil-talk.org/the-usa-and-the-world-health-organization-what-has-president-trump-actually-decided-and-what-are-its-consequences/>.

²¹ Die *Trump*-Administration verband mit ihrem 2021 in die Wege geleiteten Austritt aus der WHO in erster Linie Kritik an der – vermeintlich von China dominierten – Organisation und ihrem Generaldirektor und weniger an dem universellen Regelwerk der IGV.

Für den – theoretischen – Fall, dass sich ein WHO-Mitgliedstaat von seiner Bindung an die IGV lösen wollte, käme er also um einen **Austritt aus der WHO** (gem. Art. 56 Abs. 2 WVRK) **nicht herum**. Sodann bliebe fraglich, ob dieser WHO-Austritt (gewissermaßen *uno actu*) auch die **Kündigung der IGV mit umfassen** würde, oder ob diese Vorschriften – unabhängig von der WHO-Mitgliedschaft – **völkerrechtlich als eigenständig anzusehen** sind. In diesem Fall, für den systematische und teleologische Argumente sprechen, müsste ein Staat nach seinem WHO-Austritt dann die oben erwähnte Sonderregelung für „Nicht-WHO-Mitglieder“ (Art. 64 Abs. 2 IGV) in Anspruch nehmen, um die IGV zu kündigen. Dabei würde neben der Kündigungsfrist von 12 Monaten (für den WHO-Austritt) eine zusätzliche Frist von weiteren sechs Monaten (für die IGV-Kündigung) zu beachten sein. Ein solches zweistufiges Vorgehen wäre nicht nur eine weitere formale „Hürde“, sondern würde der rechtlichen Eigenständigkeit und Bedeutung der Internationalen Gesundheitsvorschriften Rechnung tragen.
