



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

## Sachstand

---

## Rechtsfragen zum Pandemievertrag

**Rechtsfragen zum Pandemievertrag**

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 066/23  
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

<b>1.</b>	<b>Zur Genese des Pandemieertrags</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Zur Rechtsnatur von WHO-Sekundärrecht und Pandemieertrag</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Umsetzung des Pandemieertrages in nationales Recht</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Grund- und Menschenrechte im Pandemieertrag</b>	<b>7</b>
4.1.	Einschränkung von Grund- und Menschenrechten durch die Vertragsbestimmungen	7
4.2.	Ausrufung einer Pandemie (sog. „Pandemiefall“)	8
4.3.	Bindung an Grund- und Menschenrechte	8
<b>5.</b>	<b>Gerichtliche Überprüfbarkeit</b>	<b>9</b>
<b>6.</b>	<b>Weiterführende Literatur</b>	<b>10</b>

## 1. Zur Genese des Pandemievertrags

Im Dezember 2021 bestellte die Gesundheitsversammlung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) ein zwischenstaatliches Verhandlungsgremium (den sog. *Intergovernmental Negotiating Body*, INB), um ein internationales Instrument zur Pandemieprävention, -vorsorge und -reaktion (sog. „**Pandemievertrag**“) ausarbeiten zu lassen. Mittlerweile liegt ein erster Vertragsentwurf („*Zero Draft*“, WHO CA+) vor.<sup>1</sup> Der prozedurale und organisatorische Rahmen für die Ausarbeitung des Pandemievertrages unter dem Dach der WHO<sup>2</sup> richtet sich nach **Art. 19 WHO-Satzung** vom 7. April 1948<sup>3</sup>, welcher lautet:

„Die Gesundheitsversammlung ist ermächtigt, **Verträge und Abkommen** über jede innerhalb der Zuständigkeit der Organisation liegende Frage anzunehmen. Für die Annahme derartiger Verträge oder Abkommen ist die **Zweidrittelmehrheit der Versammlung** nötig; sie treten für jeden Mitgliedstaat in Kraft, wenn er sie **in Übereinstimmung mit seinen verfassungsrechtlichen Bestimmungen** genehmigt.“

## 2. Zur Rechtsnatur von WHO-Sekundärrecht und Pandemievertrag

Die WHO ist eine rechtlich selbstständige **Sonderorganisation der Vereinten Nationen**<sup>4</sup> mit derzeit 194 Mitgliedstaaten, mehr als 150 Länderbüros und über 8000 Beschäftigten.<sup>5</sup> Deutschland ist seit 1948 Mitglied der WHO. Als internationale Organisation übt die WHO **keine originäre Hoheitsgewalt** aus. Zum „Repertoire“ internationaler Organisationen gehören regelmäßig (nur) völkerrechtlich **unverbindliche Rechtsakte**, wie z.B. Empfehlungen oder Resolutionen.<sup>6</sup> Diese werden gemeinhin als völkerrechtliches „soft law“ bezeichnet.<sup>7</sup> Gem. Art. 23 der **WHO-Satzung** – dem Gründungsdokument der WHO – kann die WHO gegenüber ihren Mitgliedstaaten lediglich

---

<sup>1</sup> Zero Draft of the WHO CA+ for the consideration of the Intergovernmental Negotiating Body at its 4<sup>th</sup> meeting, A/INB/4/3, 1 February 2023, [https://apps.who.int/gb/inb/pdf\\_files/inb4/A\\_INB4\\_3-en.pdf](https://apps.who.int/gb/inb/pdf_files/inb4/A_INB4_3-en.pdf).

<sup>2</sup> Dazu 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](https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A77_WHO-Initiativen.pdf); *Nicogosian*, „A guide to a Pandemic Treaty“, The Graduate Institute Geneva, Global Health Center, Oktober 2021, <https://repository.graduateinstitute.ch/record/299388>.

<sup>3</sup> Text abrufbar unter: <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf>.

<sup>4</sup> Vgl. *Ruffert/Walter*, Institutionalisiertes Völkerrecht, München: Beck, 2. Aufl. 2015, Rn. 85 und 87.

<sup>5</sup> Näheres auf der Homepage des Bundesministeriums für Gesundheit, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/internationale-gesundheitspolitik/global/who.html#:~:text=Deutschland%20ist%20seit%201948%20Mitglied.zu%20unterst%C3%BCtzen%20und%20zu%20st%C3%A4rken>.

<sup>6</sup> *Ruffert/Walter*, Institutionalisiertes Völkerrecht, München: Beck, 2. Aufl. 2015, Rn. 93

<sup>7</sup> Näher *Molnár-Gábor*, „Soft law. Bindung ohne Fesseln?“, Ruperto Carola Forschungsmagazin (Univ. Heidelberg), Nr. 20 (2022), <https://heiup.uni-heidelberg.de/journals/index.php/rupertocarola/article/view/24585>.

(unverbindliche) **Empfehlungen** aussprechen. Eine Besonderheit stellen dagegen die (völkerrechtlich verbindlichen) **Internationalen Gesundheitsvorschriften** dar, die auf der Grundlage von Art. 21 der WHO-Satzung verabschiedet und von den WHO-Mitgliedstaaten akzeptiert wurden.<sup>8</sup> Dabei steht den WHO-Mitgliedstaaten grundsätzlich eine „*opting out*“-Möglichkeit zu, von der in der Staatenpraxis allerdings bislang **kein Gebrauch gemacht** wurde. Die Internationalen Gesundheitsvorschriften sind als völkerrechtliches Sekundärrecht<sup>9</sup> zwar *gegenüber*, nicht aber automatisch *in* den WHO-Mitgliedstaaten verbindlich.<sup>10</sup> Sie sind – mit anderen Worten – nicht *self-executing*, d.h. sie müssen durch einen nationalen Rechtsakt „transformiert“ werden, um im nationalen Rechtsraum Wirkung zu entfalten und den Einzelnen rechtlich zu verpflichten.<sup>11</sup>

Der Pandemievertrag wird zwar unter dem Dach der WHO verhandelt, stellt aber **kein WHO-Sekundärrecht** dar. Vielmehr handelt es sich um einen **eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag**, der – jenseits einer WHO-Mitgliedschaft – von den Staaten **gesondert ratifiziert** werden muss. Der Pandemievertrag ist nicht an die WHO-Mitgliedschaft „gekoppelt“, sondern steht auch Nicht-WHO-Mitgliedstaaten zur Ratifikation offen (vgl. Art. 32 des Vertragsentwurfs). Völkerrechtlich gebunden sind künftig nur jene Staaten, die den Vertrag nach ihrem nationalem Recht – in Deutschland nach Art. 59 Abs. 2 GG – ratifiziert haben (dazu 3.). Der Pandemievertrag soll gem. Art. 34 Abs. 1 des Vertragsentwurfs einen Monat nach Hinterlegung der 30. Ratifikationsurkunde (beim VN-Generalsekretär) in Kraft treten.

### 3. Umsetzung des Pandemievertrages in nationales Recht

Völkerrechtliche Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder Gegenstände der Bundesgesetzgebung zum Inhalt haben, bedürfen gem. **Art. 59 Abs. 2 GG** grundsätzlich der **Zustimmung von Bundestag und Bundesrat in Form eines Bundesgesetzes** („Zustimmungsgesetz“). Das Zustimmungsgesetz besitzt insoweit eine Doppelfunktion, weil es den Bundespräsidenten zur völkerrechtlichen Ratifikation ermächtigt und andererseits den innerstaatlichen Anwendungsbefehl erteilt.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Dazu *Ruffert/Walter*, Institutionalisiertes Völkerrecht, München: Beck, 2. Aufl. 2015, Rn. 87. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, „Änderung der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005)“, WD 2 - 3000 - 058/23.

<sup>9</sup> Vgl. zum Begriff des Sekundärrechts näher *Nettesheim*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 101. Erg.-Lfg. (Mai 2023), Art. 59 Rn. 194 f.; *Arnauld*, Völkerrecht, Heidelberg: Müller, 5. Aufl. 2023, Rn. 518.

<sup>10</sup> So *Arnauld*, Völkerrecht, Heidelberg: Müller, 5. Aufl. 2023, Rn. 519.

<sup>11</sup> Vgl. dazu näher *Nettesheim*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 101. Erg.-Lfg. (Mai 2023), Art. 59 Rn. 195; *Starski*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage, München: Beck 2021, Art. 59 Rn. 109.

<sup>12</sup> *Arnauld*, Völkerrecht, 5. Auflage, Heidelberg: Müller 2022, Rn. 514; BVerfGE 1, 396 (410 f.), [BVerfGE Band 1, 396 - beck-online](#); BVerfGE 104, 151 (194), [BVerfGE Band 104, 151 - beck-online](#).

---

Gem. **§ 81 Abs. 4 S. 2 GOBT** stimmt der Bundestag über völkerrechtliche Verträge mit auswärtigen Staaten „im ganzen“ ab. Das bedeutet, dass das Parlament dem Vertrag **nur (ohne Änderungen) zustimmen oder ihn ablehnen** kann.<sup>13</sup>

Mit der Ratifikation des Pandemievertrags erfolgt **keine Übertragung von Hoheitsrechten auf eine „zwischenstaatliche Einrichtung“** i.S.v. Art. 24 Abs. 1 GG – also auf die WHO. Der Pandemievertrag bleibt ein völkerrechtliches Instrument, welches vor allem die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in internationalen Gesundheitsfragen koordinieren und erleichtern soll.<sup>14</sup>

Durch das Zustimmungsgesetz erlangt ein völkerrechtlicher Vertrag nach Art. 59 Abs. 2 GG den **Rang eines einfachen Bundesgesetzes** und entfaltet damit **innerstaatlich verbindliche Wirkung**.<sup>15</sup> Zu unterscheiden ist darüber hinaus zwischen der (innerstaatlichen) Geltung eines völkerrechtlichen Vertrages und der **unmittelbaren Anwendbarkeit der Vertragsnormen**. Unmittelbar anwendbar sind die betreffenden Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages nur dann, wenn sie so **hinreichend bestimmt** sind, dass sie unmittelbar vom Adressaten **ohne weitere nationale Vollzugsregeln angewendet** werden können.<sup>16</sup> In der Regel bedarf es bei völkerrechtlichen Verträgen wie dem Pandemievertrag einer **Konkretisierung der Vertragsnormen durch entsprechende nationale Ausführungsbestimmungen** (z.B. Gesetze, Verordnungen zum Infektionsschutz) oder einer **Umsetzung durch Verwaltungsakte oder Allgemeinverfügungen** der zuständigen nationalen Behörden (Gesundheitsämter, Landratsämter etc.). Zur Umsetzung der Internationalen Gesundheitsvorschriften hat der Deutsche Bundestag neben dem Zustimmungsgesetz auch ein Durchführungsgesetz erlassen.

---

<sup>13</sup> *Arnauld*, Völkerrecht, 5. Auflage, Heidelberg: Müller 2022, Rn. 515.

<sup>14</sup> *Schmidt-Radefeldt*, Die Corona-Pandemie als Herausforderung für das Völkerrecht – Braucht die Welt einen globalen Pandemievertrag?, Opladen u.a.: Budrich 2022, S. 7 ff.  
*Mason Meier / Ambast / Bedingham et al.*, „Advancing Human Rights in Pandemic Treaty Debates“, *Opinio Juris*, 7. Dezember 2022, [Advancing Human Rights in Pandemic Treaty Debates - Opinio Juris](#).

<sup>15</sup> *Arnauld*, Völkerrecht, 5. Auflage, Heidelberg: Müller 2022, Rn. 514.

<sup>16</sup> *Arnauld*, Völkerrecht, 5. Auflage, Heidelberg: Müller 2022, Rn. 510 ff.

## 4. Grund- und Menschenrechte im Pandemievertrag

### 4.1. Einschränkung von Grund- und Menschenrechten durch die Vertragsbestimmungen

Die Bundesregierung<sup>17</sup> – und ihr folgend die Bundesärztekammer<sup>18</sup> – vertreten die Auffassung, dass die Bestimmungen des Pandemievertrages für sich genommen **keine Grundrechtseinschränkungen** beinhalten. Dieser Auffassung ist zuzustimmen. Aus dem Pandemievertrag als einem zwischenstaatlichen Vertrag selbst erwachsen **keine unmittelbaren subjektiven Rechte oder Pflichten für den Einzelnen**.<sup>19</sup> Die Rechte und Pflichten, die aus dem Pandemievertrag resultieren, adressieren gerade nicht den Einzelnen, sondern begründen gegenüber den Vertragsstaaten „a necessary opportunity to develop human rights obligations to strengthen global health law, overcoming human rights limitations in the COVID-19 pandemic“.<sup>20</sup>

Die WHO ist **keine „globale Gesundheitspolizei“**, denn ihr stehen weder ein entsprechendes **rechtliches Instrumentarium** noch entsprechende **Organe** zur Verfügung, um den Einwohnern eines WHO-Mitgliedstaates **mit Zwangsmitteln hoheitlich gegenüberzutreten** bzw. in dessen grundrechtlich geschützten Bereich einzugreifen. Ein solches Instrumentarium – vergleichbar etwa mit dem nationalen Polizei- oder Gesundheitsrecht – enthalten weder die WHO-Satzung, noch die Internationalen Gesundheitsvorschriften, noch der Pandemievertragsentwurf. Wie bereits ausgeführt, handeln internationale Organisationen wie die WHO regelmäßig (nur) in Form von unverbindlichen Empfehlungen. Diese entfalten – anders als etwa die Entscheidungen der EU-Kommission – keine (hoheitliche) Durchgriffswirkung im nationalen Rechtsraum. Die WHO kann rechtstechnisch gesehen mangels Ausübung von Hoheitsgewalt im Grunde keine Grundrechtseingriffe zu Lasten der Bürger und Bürgerinnen eines WHO-Mitgliedstaates vornehmen. Potenzielle **Grundrechtseingriffe wären allein die Folge eines souveränen staatlichen Handelns** (Gesetze, Verwaltungsakte, Verordnungen o.ä.). Pandemiebekämpfung bleibt daher im Kern eine staatliche (und gesellschaftliche) Aufgabe, die ein globaler Pandemievertrag nur in begrenztem Maße normativ zu steuern vermag.

---

<sup>17</sup> Vgl. die Stellungnahme der Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesgesundheitsministerium in der öffentlichen Sitzung des Petitionsausschusses zur Petition 150793, „Keine Grundrechtseinschränkung durch WHO-Pandemievertrag“, Petition – Ausschuss – hib 654/2023, 18. September 2023, [Deutscher Bundestag - Keine Grundrechtseinschränkung durch WHO-Pandemievertrag](#).

<sup>18</sup> Siehe Ärzteblatt, „Keine Grundrechtseinschränkung durch WHO-Pandemievertrag“, Mitteilung vom 19. September 2023, <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/146058/Keine-Grundrechtseinschraenkung-durch-WHO-Pandemievertrag>.

<sup>19</sup> So grundlegend *Starski*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage, München: Beck 2021, Art. 59 Rn. 109. Zur herrschenden Auffassung, dass zwischenstaatliche Verträge – abgesehen von genuinen Menschenrechtsverträgen – keine Individualrechte begründen, siehe *Breuer*, „Die Begründung individueller Rechte in völkerrechtlichen Verträgen nichtmenschentlicher Art“, in: Gornig/Schöbener/Bausback/Irmscher (Hrsg.): *Iustitia et pax: Gedächtnisschrift für Dieter Blumenwitz*, Berlin: Duncker & Humblot 2008, S. 87-110, <https://kops.uni-konstanz.de/server/api/core/bitstreams/4cf33682-bf0a-443d-813c-5679bad58a94/content>.

<sup>20</sup> *Mason Meier / Ambast / Bedingham et al.*, „Advancing Human Rights in Pandemic Treaty Debates“, *Opinio Juris*, 7. Dezember 2022, [Advancing Human Rights in Pandemic Treaty Debates - Opinio Juris](#).

#### 4.2. Ausrufung einer Pandemie (sog. „Pandemiefall“)

Im Gegensatz zu dem in Art. 115a GG festgeschriebenen „Verteidigungsfall“ (dem sog. äußeren Staatsnotstand) existiert im internationalen Gesundheitsrecht kein explizit geregelter „Pandemiefall“ (internationaler Gesundheitsnotstand). Über Begriff, Inhalt und die genauen Eintrittsvoraussetzungen einer „Pandemie“ herrscht rechtlich keineswegs Klarheit. Bis heute kennt das geltende Völkerrecht **keine verbindliche Definition einer „Pandemie“**. Art. 12 der Internationalen Gesundheitsvorschriften (*International Health Regulations* (2005)) regelt lediglich die **Feststellung einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite** (*Public-Health Emergency of International Concern*, PHEIC) **durch den WHO-Generalsekretär im Einvernehmen mit dem Vertragsstaat, in dessen Hoheitsgebiet das Ereignis aufgetreten ist**. Die Feststellung einer „Pandemie“ ist in den Internationalen Gesundheitsvorschriften dagegen **nicht explizit geregelt**.<sup>21</sup> Ob der WHO-Generaldirektor künftig eine Pandemie ausrufen kann, wird laut Aussagen des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) derzeit noch diskutiert. Eine entsprechende Regelung ist im Vertragsentwurf des Pandemievertrages aber nicht verankert. Einschlägig sind insoweit die (rechtlich allerdings nicht verbindlichen) *Pandemic Guidelines* der WHO.<sup>22</sup> Rechtliche Konsequenzen für die WHO-Mitgliedstaaten sind mit der Feststellung einer „Pandemie“ nach derzeitiger Rechtslage nicht verbunden.<sup>23</sup> Die Ausrufung einer globalen Pandemie erfüllt vielmehr die Funktion eines epidemiologischen „Weckrufs“ der WHO, der den Staaten den Ernst der Lage verdeutlichen soll.

#### 4.3. Bindung an Grund- und Menschenrechte

Zahlreiche Menschenrechtsinstitutionen haben die weitreichenden staatlichen Beschränkungen der Grundrechte während der COVID-19 Pandemie kritisiert.<sup>24</sup> Der neue Pandemievertrag soll die Grundrechte gerade nicht einschränken, sondern verfolgt vielmehr das Ziel einer **Stärkung der**

---

<sup>21</sup> Während der vergangenen Corona-Krise wurde der vom WHO-Generaldirektor am 30. Januar 2020 rechtsförmig festgestellte Gesundheitsnotstand (PHEIC) durch eine bloße Pressemitteilung der WHO am 12. März 2020 zur „Pandemie“ hochgestuft.

<sup>22</sup> Vgl. näher *Bogdandy / Villarreal* „Critical Features of International Authority in Pandemic Response: The WHO in the COVID-19 Crisis, Human Rights and the Changing World Order“, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law Research Paper, 14. Mai 2020, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3600058](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3600058).

<sup>23</sup> Allein die Feststellung des Gesundheitsnotstandes durch den WHO-Generaldirektor nach Art. 12 der Internationalen Gesundheitsvorschriften zieht gewisse Informations- und Kooperationsverpflichtungen der Staaten nach sich, vgl. dazu näher Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, „Die Corona-Pandemie im Lichte des Völkerrechts (Teil 2): Völkerrechtliche Pflichten der Staaten und die Rolle der Weltgesundheitsorganisation“, WD 2 – 3000 – 038/20, S. 21 ff., <https://www.bundestag.de/resource/blob/708058/baa77392dc14d0dbdb99678cd9aaf69a/WD-2-038-20-pdf-data.pdf>.

<sup>24</sup> *Schmidt-Radefeldt*, Die Corona-Pandemie als Herausforderung für das Völkerrecht – Braucht die Welt einen globalen Pandemievertrag?, Opladen u.a.: Budrich 2022, S. 33 ff.  
*Mason Meier / Ambast / Bedingham et al.*, „Advancing Human Rights in Pandemic Treaty Debates“, *Opinio Juris*, 7. Dezember 2022, [Advancing Human Rights in Pandemic Treaty Debates - Opinio Juris](https://www.opiniojuris.org/2022/12/07/advancing-human-rights-in-pandemic-treaty-debates/).

**menschenrechtlichen Grundlagen in der globalen Gesundheitsfürsorge.** In der Präambel des Vertragsentwurfs heißt es unter Ziff. 2:

[The Parties to this WHO CA+] “recognizing the critical role of international cooperation and obligations for States to act in accordance with international law, including to **respect, protect and promote human rights.**”

Art. 14 des Vertragsentwurfes widmet sich dem Schutz der Menschenrechte:

“1. The Parties shall, **in accordance with their national laws, incorporate non-discriminatory measures to protect human rights as part of their pandemic prevention**, preparedness, response and recovery, with a particular emphasis on the rights of persons in vulnerable situations.

2. Towards this end, each Party shall:

(a) **incorporate into its laws and policies human rights protections during public health emergencies**, including, but not limited to, requirements that any **limitations on human rights are aligned with international law**, including by ensuring that:

(i) any restrictions are nondiscriminatory, necessary to achieve the public health goal and the least restrictive necessary to protect the health of people;

(ii) all protections of rights, including but not limited to, provision of health services and social protection programs, are non-discriminatory and take into account the needs of people at high risk and persons in vulnerable situations; and

(iii) people living under any restrictions on the freedom of movement, such as quarantines and isolations, have sufficient access to medication, health services and other necessities and rights;

(b) endeavor to **develop an independent and inclusive advisory committee to advise the government on human rights protections during public health emergencies**, including on the development and implementation of its legal and policy framework, and any other measures that may be needed to protect human rights.”

Art. 4 des Pandemievertragsentwurfs benennt u.a. den Grundsatz der **Nichtdiskriminierung** und der **Verhältnismäßigkeit** als tragende Prinzipien des künftigen Pandemievertrages. Extraterritoriale Menschenrechtsverpflichtungen bewirken zudem eine normative Stärkung internationaler Kooperations- und Solidaritätspflichten in der Pandemie.<sup>25</sup>

## 5. Gerichtliche Überprüfbarkeit

Der Pandemievertrag selbst ließe sich als völkerrechtlicher Vertrag **nicht ohne weiteres am Maßstab deutscher Grundrechte bzw. der Menschenwürde überprüfen**. Deutsche Gerichte überprüfen weder völkerrechtliche Verträge noch das Sekundärrecht internationaler Organisationen am

---

<sup>25</sup> Meier/Mesquita/Sekalala, “The Pandemic Treaty as a Framework for Global Solidarity: Extraterritorial Human Rights Obligations in Global Health Governance”, Bill of Health, 13. Oktober 2021, [The Pandemic Treaty as a Framework for Global Solidarity: Extraterritorial Human Rights Obligations in Global Health Governance - Bill of Health \(harvard.edu\)](https://www.harvard.edu/bill-of-health/article/the-pandemic-treaty-as-a-framework-for-global-solidarity-extraterritorial-human-rights-obligations-in-global-health-governance).

Maßstab der deutschen Verfassung, sondern können **allenfalls die Zustimmungsgesetze** zu einem völkerrechtlichen Vertrag (im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG oder im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle gem. Art. 100 GG) auf ihren Einklang mit den deutschen Grundrechten überprüfen.<sup>26</sup> Gegen ein Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag ist grundsätzlich auch eine Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG möglich.<sup>27</sup>

Zuletzt wies das Bundesverfassungsgericht eine gegen ein mögliches Zustimmungsgesetz zum Pandemievertrag gerichtete **Verfassungsbeschwerde** mit dem Argument, dass ein solches Zustimmungsgesetz und damit eine innerstaatliche Rechtswirkung noch nicht existiere und daher kein tauglicher Beschwerdegegenstand gegeben sei, als **unzulässig** ab.<sup>28</sup> Nach erfolgter Ratifikation des Pandemievertrages können deutsche Gerichte dann aber die **auf der Grundlage der Verpflichtungen des Pandemievertrages möglicherweise erfolgenden nationalen Umsetzungsakte** – also etwa konkrete Maßnahmen eines deutschen Gesundheitsamtes – überprüfen.

## 6. Weiterführende Literatur

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion, „Völkerrechtliche Regelungen zur besseren Bekämpfung globaler Pandemien“, BT-Drs. 19/27604 vom 16. März 2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/276/1927604.pdf>.

*Bogdandy, Armin von / Villarreal, Pedro*, “Critical Features of International Authority in Pandemic Response: The WHO in the COVID-19 Crisis, Human Rights and the Changing World Order”, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law Research Paper No. 2020-18, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3600058](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3600058).

*Davis, Sara L. M. / Burci, Gian Luca* u.a., “An international pandemic treaty must centre on human rights”, in: British Medical Journal (*bmj*) Clinical Research, [https://www.researchgate.net/publication/351818052\\_An\\_international\\_pandemic\\_treaty\\_must\\_centre\\_on\\_human\\_rights](https://www.researchgate.net/publication/351818052_An_international_pandemic_treaty_must_centre_on_human_rights).

*Global Health Negotiations in Geneva*, “What, Why, Who and How” [An Explanatory Podcast], Podcast: Episode 05 [The Geneva Health Files Podcast] [https://genevahealthfiles.substack.com/p/global-health-negotiations-in-geneva?utm\\_campaign=email-post&r=w8k8c&utm\\_source=substack&utm\\_medium=email#details](https://genevahealthfiles.substack.com/p/global-health-negotiations-in-geneva?utm_campaign=email-post&r=w8k8c&utm_source=substack&utm_medium=email#details).

---

<sup>26</sup> Geiger, Staatsrecht III, 7. Aufl., München: Beck 2018, S. 139, S. 139 ff.

<sup>27</sup> Geiger, Staatsrecht III, München: Beck, 7. Aufl. 2018, S. 140.

<sup>28</sup> BVerfG, Beschluss v. 15.9.2023 - 2 BvR 1082/23, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/09/rk20230915\\_2bvr108223.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/09/rk20230915_2bvr108223.html).

---

*Hodgson, Timothy Fish / Habibi, Roojin* u.a., “Human Rights Must Guide a Pandemic Treaty”, in: Health and Human Rights Journal, online, 20. November 2021, <https://www.hhrjournal.org/2021/11/human-rights-must-guide-a-pandemic-treaty/>.

*International Commission of Jurists*, Human Rights Principles for a Pandemic Treaty, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2021/12/Pandemic-Treaty-Principles.pdf>.

*Nikogosian, Haik*, “A guide to a Pandemic Treaty, The Graduate Institute Geneva, Global Health Center”, 2021, <https://repository.graduateinstitute.ch/record/299388>

*Peters, Anne*, „Die Pandemie und das Völkerrecht“, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts des Gegenwart 2021, Neue Folge, Vol. 69, Heft 1, S. 685-704, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3782365](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3782365) und [https://www.mohrsiebeck.com/artikel/die-pandemie-und-das-voelkerrecht-101628joer-2021-0029?no\\_cache=1](https://www.mohrsiebeck.com/artikel/die-pandemie-und-das-voelkerrecht-101628joer-2021-0029?no_cache=1)

*Schmidt-Radefeldt, Roman*, Die Corona-Pandemie als Herausforderung für das Völkerrecht – Braucht die Welt einen globalen Pandemievertrag?, Budrich: Opladen u.a. 2022.

*Villarreal, Pedro A.*, „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](https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A77_WHO-Initiativen.pdf).

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages:

- „Änderung der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005)“, WD 2 - 3000 - 058/23.
- „Die Corona-Pandemie im Lichte des Völkerrechts (Teil 2): Völkerrechtliche Pflichten der Staaten und die Rolle der Weltgesundheitsorganisation“, WD 2 – 3000 – 038/20, <https://www.bundestag.de/re-source/blob/708058/baa77392dc14d0dbdb99678cd9aaf69a/WD-2-038-20-pdf-data.pdf>.
- „Rechtliche Modalitäten eines Austritts aus der Weltgesundheitsorganisation“, WD 2 – 3000 – 065/23.

\*\*\*