

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Roman Müller-Böhm, Stephan Thomae, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/27128 –**

### **Völkerrechtliche Regelungen zur besseren Bekämpfung globaler Pandemien**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die derzeitige weltweite COVID-19-Pandemie hat bereits unzählige Menschenleben gekostet und die Weltwirtschaft vor enorme Herausforderungen gestellt. Die Bekämpfung der Pandemie durch geeignete Maßnahmen ist zwar im Gang, jedoch unterscheiden sich die jeweiligen Maßnahmen nicht nur auf nationaler Ebene innerhalb der Europäischen Union, sondern ebenso weltweit enorm. Auch Institutionen wie beispielsweise die WHO sind in die Kritik geraten, zu langsam und ohne wesentliche Beiträge gehandelt zu haben und dadurch ihrer Verantwortung nicht gerecht geworden zu sein ([https://www.zeit.de/2020/19/who-coronavirus-pandemie-china-usa-donald-trump?utm\\_referer=https%3A%2F%2Fwww.google.de%2F](https://www.zeit.de/2020/19/who-coronavirus-pandemie-china-usa-donald-trump?utm_referer=https%3A%2F%2Fwww.google.de%2F)). Die Handlungen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen müssen nach Ansicht der Fragesteller hinsichtlich der Koordination der Krisenbekämpfung überprüft werden. Bedenklich und erschreckend zugleich ist die Tatsache, dass anstatt die Pandemie global und gemeinsam zu bekämpfen, ein nationaler „Egoismus“ aufgetreten ist, durch welchen die einzelnen Staaten lieber eigenständig Maßnahmen verfolgt haben, anstatt gemeinsam zu agieren. Dies führte unter anderem zu Schließungen von Binnengrenzen innerhalb der Europäischen Union und einem nationalen Exportstopp von medizinischer Ausrüstung. Fraglich ist vor diesem Hintergrund, ob bereits völkerrechtliche Regelungen bestehen, deren Berücksichtigung und Anwendung zu einer besseren weltweiten Bekämpfung der Pandemie hätten führen können. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Bundesregierung in dieser Hinsicht Handlungsbedarf sieht und auf völkerrechtlicher Ebene tätig werden möchte, um entsprechende Regelungen zu schaffen, um dadurch möglicherweise zukünftig auftretende Pandemien schneller und effektiver bekämpfen zu können.

1. Hat sich die Bundesregierung mit der Frage befasst, ob das Völkerrecht im Rahmen der derzeitigen COVID-19-Pandemie ausreichende Regelungen bietet, um die Pandemie wirkungsvoll und effektiv zu bekämpfen?
  - a) Warum sind seit der Pandemie dennoch nationale Alleingänge, anstelle des Strebens nach einer europäischen oder internationalen Lösung, zu beobachten?
  - b) Welche Regelungen fehlen aus Sicht der Bundesregierung für eine europäische oder internationalen Lösung?

Die Fragen 1 bis 1b werden gemeinsam beantwortet.

Die Frage, inwiefern die geltenden internationalen Regelungen im Rahmen der augenblicklichen COVID-19-Pandemie einen ausreichenden rechtlichen Rahmen bieten, um die Pandemie wirkungsvoll und effektiv zu bekämpfen, beschäftigt derzeit alle Mitgliedstaaten der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Den völkerrechtlichen Rahmen beim Umgang mit Pandemien bilden die Internationalen Gesundheitsvorschriften von 2005 (IGV). Um zu klären, inwiefern Verbesserungen im globalen Gesundheitskrisenmanagement inklusive der bestehenden rechtlichen Regelungen erforderlich sind, um zukünftig besser global auf entsprechende Ausbrüche reagieren zu können, hat die Weltgesundheitsversammlung bereits im Mai 2020 einen umfassenden Prozess zur Aufarbeitung der Lehren aus der COVID-19-Pandemie initiiert. So wurde unter anderem das „Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response“ (IPPR) eingesetzt, das übergreifende Empfehlungen erarbeiten soll. Konkret zur Frage eines möglichen Anpassungsbedarfs der IGV wurde ein unabhängiges Gremium von der WHO eingesetzt, das so genannte „IHR Review Committee“ unter Vorsitz des Präsidenten des Robert Koch-Instituts. Beide Gremien stehen augenblicklich noch im unmittelbaren Austausch insbesondere mit den WHO-Mitgliedstaaten und werden ihre Berichte mit entsprechenden Empfehlungen für die Zukunft während der nächsten Weltgesundheitsversammlung im Mai 2021 vorstellen. Neben diesen Prozessen innerhalb der WHO ist die Frage möglicher Anpassungsbedarfe zur Verbesserung des globalen Gesundheitskrisenmanagements ein zentrales Thema in weiteren Foren, wie in der Europäischen Union, (EU) den G7 und G20. Diese Foren werden Empfehlungen der genannten Gremien (insbesondere IPPR und IHR Review Committee) in weitere Überlegungen einbeziehen.

Die IGV sind zwar der einzig völkerrechtlich verbindliche Rahmen hinsichtlich der globalen Abstimmung der Reaktion auf eine Pandemie, sie greifen aber nicht dergestalt in die Souveränität der Vertragsparteien ein, dass neben dem von den IGV abgedeckten Regelungsbereich nicht noch einzelstaatliche Maßnahmen getroffen werden könnten. Die Frage einer noch stärkeren regionalen und globalen Koordination und Abstimmung von Maßnahmen wird derzeit sowohl vom IPPR als auch vom IHR Review Committee diskutiert. Die Bundesregierung sieht den Berichten und den diesbezüglichen Empfehlungen dieser Gremien entgegen und wird dann auf dieser Grundlage die Diskussion zu möglichen Anpassungen im Kreis der WHO-Mitgliedstaaten suchen.

2. Inwiefern plant die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass völkerrechtliche Pflichten geschaffen werden, die nicht nur in der aktuellen, sondern auch in zukünftigen Pandemiesituationen Anwendung finden können?

Die Bundesregierung ist davon überzeugt, dass eine Lehre aus der COVID-19-Pandemie die Stärkung des globalen Gesundheitskrisenmanagements unter Führung der WHO ist. Die Pandemie zeigt, dass grundsätzlich Anpassungsbe-

darf auf globaler Ebene besteht und dass es zukünftig ein Mehr an globaler Koordinierung und abgestimmtem Handeln geben muss. Die Bundesregierung geht davon aus, dass es auch in Zukunft zu Ausbrüchen mit neuen Erregern kommen kann. Deshalb gilt es, die Lehren und Handlungsbedarfe aus dieser Krise zu analysieren und auf dieser Grundlage Verbesserungen für die Zukunft auf multilateraler Ebene durchzusetzen.

3. Sofern aus Sicht der Bundesregierung ausreichende völkerrechtliche Regelungen vorliegen, inwiefern ist die Bundesregierung der Auffassung, dass deren Um- und Durchsetzung bislang misslungen ist?
  - a) Welche Gründe sind nach Ansicht der Bundesregierung dafür maßgeblich verantwortlich?
  - b) Hat die Bundesregierung die Tatsache beurteilt, dass die Staaten, statt gemeinsam zu agieren, nationale Alleingänge zum Schutz ihrer Bevölkerung vornehmen, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Die Fragen 3 bis 3b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass mit den IGV grundsätzlich ein robuster und völkerrechtlich verbindlicher Rahmen für den Umgang mit Pandemien vorliegt. Inwiefern Anpassungs- oder Ergänzungsbedarf besteht, ist Gegenstand der Klärung durch die bereits benannten Gremien, deren Arbeit die Bundesregierung nicht vorweggreifen will.

Eine Frage, die dabei auch diskutiert wird, ist, inwiefern die IGV zusätzlich zum bereits bestehenden Regelungsinhalt einen konkreten Umsetzungs- und gegebenenfalls Sanktionsmechanismus bei möglicher Nicht-Umsetzung bzw. Verstößen gegen die Regelungen der IGV enthalten sollten. Auch zu dieser Frage wird insbesondere das IHR Review Committee konkret Stellung beziehen. Im Weiteren wird auf die Antwort auf Frage 1 verwiesen.

4. Inwiefern plant die Bundesregierung, sich vor dem Hintergrund der derzeitigen Pandemie dafür einzusetzen, die gesundheitspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union (Artikel 168 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) zu stärken?

Die EU unterstützt und ergänzt gemäß Artikel 168 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Dabei haben die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 168 Absatz 7 AEUV die Zuständigkeit für die Festlegung der Gesundheitspolitik, die Organisation des Gesundheitswesens und die medizinische Versorgung. Die COVID-19-Pandemie stellt die Welt und die EU vor neue Herausforderungen. In der COVID-19-Pandemie zeigt sich, dass in geeigneten Bereichen ein gemeinsames und abgestimmtes Handeln erforderlich ist. Die Bundesregierung unterstützt die EU dabei, gemeinsame Maßnahmen zur Überwindung der COVID-19-Pandemie und zur Verhütung künftiger Gesundheitskrisen zu ergreifen und die Zusammenarbeit innerhalb der EU zu verbessern. Hierfür ist der im AEUV angelegte rechtliche Rahmen konsequent, effizient und nachhaltig unter Wahrung der mitgliedstaatlichen Kompetenzen zu nutzen.

5. Inwiefern ist die Bundesregierung der Ansicht, dass Staaten in ihrer Handlungsweise betreffend die Pandemiebekämpfung gegen internationales Gesundheitsrechts, beispielsweise gegen die verbindlichen Internationalen Gesundheitsvorschriften aus dem Jahr 2005, verstoßen haben?
  - a) Um welche Staaten handelt es sich, und gegen welches Gesetz bzw. welchen Grundsatz haben diese Staaten aus Sicht der Bundesregierung verstoßen?
  - b) Wie beurteilt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die in der Öffentlichkeit diskutierten Schadensersatzforderungen, beispielsweise gegen China?
6. Hat sich die Bundesregierung mit der Frage befasst, ob aufgrund der Vorwürfe gegen China ein Verfahren nach Artikel 56 der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) begonnen werden sollte?
  - a) Mit welchen Streitparteien konkret?
  - b) Was hat sie zu diesem Zweck bereits getan?

Die Fragen 5 bis 6b werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Frage, ob Vertragsparteien der IGV während der COVID-19-Pandemie gegen die IGV verstoßen haben, ist Gegenstand des Mandats des IHR Review Committee. Die Bundesregierung will der Arbeit des Gremiums nicht vorgreifen und wartet auf den Bericht und die entsprechenden Empfehlungen des Gremiums. Zu möglichen Schadensersatzforderungen nimmt die Bundesregierung keine Stellung.

7. Hat sich die Bundesregierung mit der Frage befasst, ob zukünftig aufgrund von völkerrechtlichen Regelungen Schadensersatzklagen gegen Staaten erfolgen könnten sollten, wenn sie wesentliche Schuld an der Entstehung bzw. Verbreitung von Pandemien tragen?
  - a) Inwiefern setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass solche Regelungen völkerrechtlich bindend werden?
  - b) Welche konkreten Gesetze oder Verträge sollten zu diesem Zweck geändert werden, und in welcher Form?
  - c) Hat die Bundesregierung die Tatsache beurteilt, dass die internationale Gerichtsbarkeit bzw. das internationale Gesundheitsrecht in prozessualer Hinsicht bislang keine entsprechenden Klagemöglichkeiten vorsieht?

Die Fragen 7 bis 7c werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass der Fokus im Bereich der Pandemiebekämpfung auf Mechanismen liegen sollte, die dazu beitragen, Pandemien erst gar nicht entstehen zu lassen bzw. sie so schnell wie möglich einzudämmen. Im Vordergrund der Eindämmung von Pandemien steht nicht die Klärung einer etwaigen Schuldfrage, sondern der Schutz der Gesundheit und die Verhinderung von Krankheit und Leid. Dementsprechend sind für die Bundesregierung bei der Bekämpfung von Pandemien etwaige Entschädigungsforderungen, zwischenstaatlicher oder privatrechtlicher Natur, oder Fragen ihrer prozessualen Durchsetzbarkeit nicht prioritär.

8. Hat sich die Bundesregierung mit der Frage befasst, ob die Mechanismen der Internationalen Gesundheitsvorschriften gestärkt werden sollten, und inwiefern hat sich die Bundesregierung bislang dafür eingesetzt?

Die Bundesregierung hat sich bereits vor der COVID-19-Pandemie dafür eingesetzt, die Implementierung und Einhaltung der IGV weiter zu stärken und steht dazu in kontinuierlichem Austausch mit der WHO und ihren Mitgliedstaaten. Auch vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung hohe Erwartungen an die Empfehlungen des IHR Review Committees.

9. Hat sich die Bundesregierung mit der Frage befasst, ob die Bekämpfung von Pandemien aktuell aufgrund der bestehenden Regelungen erfolgen kann?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die IGV das zentrale völkerrechtlich bindende Regelwerk auch in Bezug auf die Eindämmung der COVID-19-Pandemie sind.

10. Beurteilt die Bundesregierung die derzeitige rechtliche Ausgestaltung von Vertragswerken und Gesetzen zur Pandemiebekämpfung als ausreichend, oder gibt es entsprechende Initiativen?

Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass Verbesserungen im globalen Gesundheitskrisenmanagement erforderlich sind, um die Welt angemessen vor zukünftigen Ausbrüchen übertragbarer Krankheiten zu schützen. Die Bundesregierung setzt sich für eine Stärkung der WHO als zentralem Akteur im Gesundheitskrisenmanagement ein. Ob eine Anpassung oder Entwicklung neuer rechtlicher Rahmenbedingungen erforderlich ist, wollen das IHR Review Committee und zum Teil auch das IPPR in ihren kommenden Berichten und Empfehlungen einschätzen. Diesen Einschätzungen will die Bundesregierung nicht vorgreifen.

11. Hat sich die Bundesregierung mit der Frage befasst, ob statt einer Vielzahl von völkerrechtlichen Quellen betreffend die Regelungen zur Pandemiebekämpfung ein einheitliches Vertragswerk geschaffen werden sollte, welches ein schnelles Eingreifen und Bekämpfen im Falle zukünftiger Pandemien ermöglicht, und inwiefern setzt sich die Bundesregierung auf völkerrechtlicher Ebene für ein solches Vertragswerk ein?

Das einzige derzeit bestehende völkerrechtlich bindende Rahmenwerk für den Umgang mit Pandemien auf globaler Ebene sind die IGV. Daneben gibt es verschiedene Prozesse und Fragestellungen, die augenblicklich bei der Reaktion auf die COVID-19-Pandemie beachtet werden müssen. Nicht zuletzt zur Bündelung und Weiterentwicklung dieser Prozesse hat der Präsident des Europäischen Rates Charles Michel den Vorschlag unterbreitet, ein internationales Rahmenwerk zur Pandemieprävention und -reaktion zu entwickeln. Die Bundesregierung begrüßt diesen Vorschlag als wichtige Initiative zur Verbesserung des globalen Gesundheitskrisenmanagements.

12. Hat sich die Bundesregierung mit der Frage befasst, ob der Weltgesundheitsorganisation mehr Kompetenzen zur Bekämpfung globaler Pandemien zugesprochen werden sollten?

Die Bundesregierung ist davon überzeugt, dass die WHO insgesamt, aber insbesondere auch im Bereich der Pandemieprävention und -reaktion, weiter gestärkt werden muss. Es besteht eine Diskrepanz zwischen der internationalen Erwartungshaltung gegenüber der WHO und den ihr eingeräumten Ressourcen sowie ihren technischen, finanziellen und rechtlichen Möglichkeiten. Die Bundesregierung setzt sich daher für eine Stärkung der Kompetenzen der WHO ein.



