

## Antwort

### der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Hess, Martin Sichert, Dr. Christina Baum, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 21/4648 –**

### **Einschränkung von Grundrechten im Zusammenhang mit dem „Gesetz zu den Änderungen vom 1. Juni 2024 der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) vom 23. Mai 2005“, insbesondere Meinungsfreiheit und Freiheit von Wissenschaft und Forschung**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die 77. Weltgesundheitsversammlung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) nahm am 1. Juni 2024 Änderungsvorschläge der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) an. Hiermit soll es der WHO und ihren Mitgliedsstaaten ermöglicht werden, schneller und effizienter auf Gefahren für die öffentliche Gesundheit zu reagieren. Die von der Weltgesundheitsversammlung angenommenen Änderungen der IGV traten am 19. September 2025 in Kraft.

Am 16. Juli 2025 hat das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf beschlossen, mit dem die 2024 veränderten IGV der WHO im deutschen Recht verankert werden sollen.

Am 15. August 2025 wurde durch die Bundesregierung der „Entwurf eines Gesetzes zu den Änderungen vom 1. Juni 2024 der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) vom 23. Mai 2005“ dem Bundesrat als besonders eilbedürftig zugeleitet (Bundesratsdrucksache 392/25; Bundestagsdrucksache 21/1508; <https://dip.bundestag.de/experten-su-che?term=he%3Abr%20AND%20dr%3A392%20Prozent2F25&f.typ=Vorgang&rows=25>). Am 6. November 2025 wurde das Gesetz im Deutschen Bundestag verabschiedet ([www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw45-de-igv-1116790](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw45-de-igv-1116790); [www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/anpassung-igv-bundestag-07-11-25.html](http://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/anpassung-igv-bundestag-07-11-25.html)).

Im Artikel 1 des Gesetzes werden die im Rahmen der 77. Weltgesundheitsversammlung der WHO am 1. Juni 2024 geänderten Artikel sowie zugehörige Anlagen der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) aufgezählt, die durch den Gesetzentwurf angenommen werden sollen sowie mehrere in Genf am 28. Mai 2022 von der 75. Weltgesundheitsversammlung geänderte Artikel, welche damit ebenfalls angenommen würden und damit in deutsches Recht eingegliedert werden sollen.

In Artikel 2 des Gesetzes werden Grundrechte aufgezählt, die durch das Zustimmungsgesetz in Verbindung mit den IGV eingeschränkt werden: „Durch

dieses Gesetz in Verbindung mit den Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005) (IGV) werden die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes), der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), des Brief- und Postgeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes) und der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) eingeschränkt.“

In Anlage 1 der IGV unter „A. Geforderte Kernkapazitäten für die Verhütung, die Überwachung, das Treffen vorbereitender Maßnahmen und die Reaktion“ wird jeder Vertragsstaat aufgefordert – in kommunaler und gegebenenfalls einer mittleren Ebene –, die Anforderungen an ihre „Kernkapazitäten“ nach diesen Vorschriften zu erfüllen. Darunter wird auch „die Risikokommunikation, einschließlich des Umgangs mit Fehl- und Desinformation“ aufgezählt.

Nach Ansicht der Fragesteller kann ein „Umgang“ mit hier nicht näher bestimmten als „Fehl- und Desinformation“ einzustufenden Informationen als Einschränkung der Meinungsfreiheit wie auch Einschränkung der Freiheit von Forschung und Wissenschaft bis hin zu Zensur angesehen werden. Träfe die Befürchtung zu, handelt es sich um eine Einschränkung des Artikel 5 Absatz 1 und 3 des Grundgesetzes (GG), „Freiheit der Meinung, Kunst und Wissenschaft“. In Anbetracht von geschichtlichen Erfahrungen schützt der Artikel 5 des Grundgesetzes zentrale Grundrechte, die einen Rechtsstaat und ein demokratisches Gemeinwesen kennzeichnen, und diesem kommt eine erhebliche Bedeutung zu.

Die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) erklärt dazu: „Frei seine Meinung sagen zu dürfen, ist in einer Demokratie nicht nur eine Selbstverständlichkeit, sondern sogar eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass sie funktioniert. Das Grundrecht auf Meinungsfreiheit ist daher grundsätzlich weit zu verstehen. Es umfasst jede Form der Meinungsäußerung, ohne dass es auf ihren ‚Wert‘ ankäme. [...] Meinungsäußerungen haben eine subjektive Prägung, sie enthalten ein Element der Stellungnahme, des Dafürhaltens. Allerdings fallen auch Tatsachenbehauptungen unter die Meinungsfreiheit. Dies hat seinen Grund darin, dass tatsächliche Annahmen die Voraussetzung für die Meinungsbildung sind oder sein können. [...] Artikel 5 Absatz 2 GG ist zu entnehmen, dass die Meinungsfreiheit (wie auch die Pressefreiheit) ihre Grenzen in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze findet. Das heißt jedoch nicht, dass der Gesetzgeber beliebig Gesetze erlassen dürfte, in denen er die Äußerung bestimmter Meinungen oder die Meinungsäußerung überhaupt untersagt, im Gegenteil. Denn ein ‚allgemeines Gesetz‘ im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 GG ist eine Regelung, die weder gegen eine bestimmte Meinung noch gegen den Prozess der Meinungsbildung als solche gerichtet ist. [...] Die grundgesetzlich abgesicherte Informationsfreiheit geht auf diese Erfahrungen zurück.

Sie schützt die Freiheit, sich ungehindert aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. Gemeint sind damit solche Medien, die der Allgemeinheit und nicht bloß einem beschränkten Personenkreis zugänglich sein sollen, also beispielsweise Zeitungen, Rundfunkprogramme und das Internet. Als Abwehrrecht verbietet die Informationsfreiheit dem Staat, die Informationsaufnahme zu ver- oder behindern. [...] Die Freiheit des Forschers umfasst die Fragestellung, also die Auswahl des Forschungsobjekts. Auch die Art und Weise der Untersuchung, die Methodik des Forschers wird geschützt, ebenso wie die Bewertung des Forschungsergebnisses. Ähnlich wie bei der Kunstfreiheit ist auch der Bezug zur Öffentlichkeit einbegriffen: Die Verbreitung des Forschungsergebnisses und das Recht, eine wissenschaftliche Meinung zu äußern, sind ein wesentlicher Teil der Wissenschaftsfreiheit.

Artikel 5 Absatz 3 GG schützt dabei nicht eine bestimmte Auffassung von der Wissenschaft oder eine bestimmte Wissenschaftstheorie. Der Wissenschaftsfreiheit liegt die Erkenntnis zugrunde, dass eine Wissenschaft, die frei von gesellschaftlichen und politischen Nützlichkeitsabwägungen ist und sich anhand immer wieder neuer Fragestellungen weiterentwickelt, Staat und Gesellschaft im Ergebnis am besten dienen kann“ ([www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/grundrechte-305/254387/freiheit-von-meinung-kunst-und-wissenschaft/#:~:text=\(](http://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/grundrechte-305/254387/freiheit-von-meinung-kunst-und-wissenschaft/#:~:text=()

1)%20Jeder%20hat%20das%20Recht,%20seine%20Meinung%20in; eingesehen am 15. September 2025).

Der WHO-Vertrag zu den IGV steht auch in der Kritik wegen der gelegentlich beklagten intransparenten Gesamtstruktur der WHO und Abhängigkeit von Spenden und illegitimer Einflussnahme (u. a.: [www.epochtimes.de/etplus/pandemievertrag-die-who-uebt-enormen-druck-auf-die-staaten-aus-a5152780.html](http://www.epochtimes.de/etplus/pandemievertrag-die-who-uebt-enormen-druck-auf-die-staaten-aus-a5152780.html)).

Die Spendenbeiträge von finanz- und einflussstarken Stiftungen stellen nach Ansicht der Fragesteller für eine supranationale Organisation einen nicht vertretbaren Zustand dar; vor allem die Stiftung von Bill und Melinda Gates sowie die Impfallianz Gavi seien hier genannt. Freiwillige und dabei zweckgebundene Spenden von staatlichen wie auch nichtstaatlichen beziehungsweise auch privaten Geldgebern ziehen eine Einflussnahme auf die WHO nach sich, die als illegitim bezeichnet werden kann (<https://dgvn.de/finanzierung-der-un/wohin-fliessen-die-gelder/die-who-und-ihre-finanzierung#ca25555>).

Es gilt zu berücksichtigen, dass die Regelungskompetenz internationaler Akteure wie der WHO auf nationale Hoheitsrechte übergreifen kann, wobei auch externe Interessengruppen – etwa durch Drittmittelfinanzierung oder die Teilnahme an internationalen Gremien – potenziellen Einfluss gewinnen könnten.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) sind das zentrale völkerrechtliche Instrument zur grenzüberschreitenden Bekämpfung von Gesundheitsgefahren. Nach einem zweijährigen Arbeitsprozesse haben die Vertragsstaaten die Änderungen der IGV im Juni 2024 angenommen. Die erarbeiteten Änderungen der IGV bauen insbesondere auf den Lehren aus der COVID-19-Pandemie auf. Die Bundesregierung bekennt sich zu den Änderungen der IGV. Sie ist der Auffassung, dass es im Interesse Deutschlands ist, dass mit den geänderten IGV u. a. die Standards für vorzuhaltende Kernkapazitäten zur schnellen Erkennung, Meldung und Reaktion auf Gesundheitsgefahren von potentiell internationaler Tragweite global erhöht werden. Das dient auch dem Schutz der Bevölkerung in Deutschland. Die Bundesregierung hat deshalb mit dem „Gesetz zu den Änderungen vom 1. Juni 2024 der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005) (IGV) vom 23. Mai 2005“ vom 22. Januar 2026 (BGBl. 2026 II Nr. 19) die Voraussetzungen für die völkerrechtliche Bindung Deutschlands an die IGV geschaffen.

Nach Anlage 1 der IGV müssen die Vertragsstaaten so genannte Kernkapazitäten vorhalten. Das sind im Wesentlichen Fähigkeiten, um bei der Reaktion und Vorbereitung auf eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit adäquat handeln zu können. In Bezug auf die Risikokommunikation soll sichergestellt werden, dass diese Kapazitäten geschaffen, gestärkt oder aufrechterhalten werden kann. Die IGV enthalten keinen Überprüfungs- und Sanktionsmechanismus in Bezug auf Fehl- und Desinformationen. Die Bundesregierung weist die unzutreffende Interpretation der Anlage 1 IGV durch die Fragesteller zurück, dass die verlangte Fähigkeit der Vertragsstaaten mit Zensur oder Sanktionierung in Verbindung stünde. Ebenso weist die Bundesregierung die unzutreffende Interpretation durch die Fragesteller zurück, dass die verlangte Fähigkeit der Vertragsstaaten mit Einflussnahmen durch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder die Europäische Union in Verbindung zu bringen sei.

1. Welche Arbeitsdefinition der Begriffe „Fehlinformation“ und „Desinformation“ im Kontext einer Gesundheitsnotlage sieht die Bundesregierung für den Anwendungsbereich der IGV als verbindlich an, und wie operationalisiert sie diese?
  - a) Erfolgt die Festlegung der Definition dieser Begriffe auf nationaler Ebene auf Vorgabe der WHO oder der EU oder im Zusammenwirken mit anderen supranationalen oder gegebenenfalls mit nichtstaatlichen Akteuren?
  - b) Gibt es verbindliche Standards, oder beabsichtigt die Bundesregierung, solche Definitionen rechtlich oder untergesetzlich zu präzisieren?

Die Fragen 1 bis 1b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung entwickelt und verwendet Begriffsdefinitionen unter Berücksichtigung des allgemeinen Sprachgebrauchs und wissenschaftlicher Erkenntnisse. Unter Desinformation versteht die Bundesregierung nach dem allgemeinen Sprachgebrauch die absichtliche Verbreitung falscher oder irreführender Information. Das Ziel von Desinformation ist es, Meinungen zu beeinflussen, um so einer Person, einer sozialen Gruppe, einer Organisation oder einem Land zu schaden (vgl. [www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/was-ist-desinformation-1875148](http://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/was-ist-desinformation-1875148)). Unter Fehlinformation versteht man die unabsichtliche Verbreitung von falschen oder irreführenden Informationen, die etwa durch mangelnde Recherche, falsche Interpretation von Fakten oder durch Missverständnisse entstehen (vgl. [www.bsi.bund.de/DE/Themen/Verbraucherinnen-und-Verbraucher/Informationen-und-Empfehlungen/Onlinekommunikation/Soziale-Netzwerke/Sichere-Verwendung/Desinformation/desinformation\\_node.html](http://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Verbraucherinnen-und-Verbraucher/Informationen-und-Empfehlungen/Onlinekommunikation/Soziale-Netzwerke/Sichere-Verwendung/Desinformation/desinformation_node.html)).

Eine spezifische gesetzliche oder untergesetzliche Normierung dieser Begriffe für den Anwendungsbereich der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005) ist nicht vorgesehen.

2. Wie ist das Verfahren zur nationalen Prüfung und Anpassung der IGV-Umsetzung im Falle von Kollisionen mit Grundrechten wie Meinungsfreiheit, Wissenschaftsfreiheit oder dem Schutz vor Zensur ausgestaltet?

Die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz ist Voraussetzung jeder Gesetzesinitiative der Bundesregierung.

3. Wo liegt nach Ansicht der Bundesregierung bei der Umsetzung der IGV die Befugnis zur Bewertung, Überwachung und gegebenenfalls Entfernung mutmaßlicher „Fehl- oder Desinformation“?
4. Welche Rolle spielen bei den in Frage 3 erfragten Handlungen nationale Behörden oder Nichtregierungsorganisationen (NGOs), internationale oder supranationale Organisationen, internationale Vertragspartner (insbesondere die WHO) oder private Organisationen?
5. Wie sieht der Überprüfungs- und Sanktionsmechanismus konkret aus?
6. Welche rechtlichen Schutzmechanismen und Verfahrenswege stehen Einzelpersonen, Journalisten, Medizinern sowie wissenschaftlich Tätigen zur Verfügung, falls ihre Äußerungen, Arbeiten oder Veröffentlichungen als „Desinformation“ eingestuft oder entfernt werden?
  - a) Welche konkreten Rechtsmittel oder Klagemöglichkeiten sieht die Bundesregierung für in dieser Weise Betroffene vor?

- b) Sind unabhängige Prüf- oder Beschwerdeinstanzen vorgesehen?

Die Fragen 3 bis 6b werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Gemäß Anlage 1 Abschnitt A Absatz 2 Buchstabe c) Ziffer vi) IGV haben die Vertragsstaaten Kapazitäten in Bezug auf Risikokommunikation, einschließlich des Umgangs mit Fehl- und Desinformation bei den jeweils für den Gesundheitsschutz zuständigen Behörden zu schaffen, zu stärken und aufrechtzuerhalten. Die Bewertung von Fehl- und Desinformation oder Maßnahmen hiergegen erfolgt nach nationalem Recht durch die jeweils im konkreten Fall zuständigen Behörden sowie Institutionen.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

7. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung angesichts der IGV-Regelungen, um sicherzustellen, dass wissenschaftlicher Pluralismus, kontroverse Debatten und der Austausch unterschiedlicher Sichtweisen – auch die Verbreitung von persönlichen Meinungen über Digital- oder Printmedien – weiterhin gewährleistet bleiben und nicht durch eine zu weite oder unklare Auslegung von „Fehlinformation“ oder „Desinformation“ unterdrückt werden?

Die Bundesregierung fördert zahlreiche Programme und Projekte mit dem Ziel die Demokratie, die freie Meinungsbildung aber auch die Medien- und Gesundheitskompetenz zu stärken.

8. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung angesichts der IGV-Änderungen, um sicherzustellen, dass wissenschaftlicher Pluralismus, kontroverse Debatten und der Austausch unterschiedlicher Sichtweisen – auch die Verbreitung von persönlichen Meinungen über Digital- oder Printmedien – weiterhin gewährleistet bleiben und nicht durch eine zu weite oder unklare Auslegung von „Fehlinformation“ oder „Desinformation“ unterdrückt werden?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung auf Frage 7 verwiesen.

9. Wie wird nach Kenntnis der Bundesregierung künftig mit Fällen umgegangen, in denen eine auf Weisung nationaler oder internationaler Stellen oder richterlichen Beschluss entfernte oder zensierte Information, die im Verdacht steht „Fehl- oder Desinformation“ zu sein, sich im Nachhinein als richtig und zutreffend herausstellt, und welche Verantwortlichkeiten, Rehabilitierungen oder Entschädigungen sind nach Kenntnis der Bundesregierung künftig gesetzlich beziehungsweise im Verwaltungsvollzug für zu Unrecht Betroffene vorgesehen?

Die Bundesregierung gibt durch die IGV die nationale Souveränität nicht ab. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung auf Frage 2 verwiesen.

10. Werden mit der Umsetzung der neuen IGV auch Mitglieder der Exekutive, der Legislative, Behörden, staatliche Institute oder öffentlich-rechtliche oder andere Medien sanktioniert, falls sie nachweislich irreführende Informationen oder Unwahrheiten verbreiten oder verbreitet haben?

Die IGV enthalten keinen Überprüfungs- und Sanktionsmechanismus in Bezug auf Fehl- und Desinformationen.

11. Wie gewährleistet die Bundesregierung im Rahmen der IGV-Umsetzung die parlamentarische Kontrolle und Beteiligung sowie Transparenz zu Entscheidungswegen, insbesondere bezüglich der Definition und Sanktionierung von „Fehl- und Desinformation“?
  - a) Welche Beteiligungsmöglichkeiten haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat bei möglichen zukünftigen Aktualisierungen oder Konkretisierungen einer Definition dieser Begriffe durch die WHO oder andere internationale Akteure?
  - b) Welche Berichtspflichten bestehen gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit?

Die Fragen 11 bis 11b werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie die Antwort der Bundesregierung auf die Frage 2 verwiesen.

12. Besteht nach Auffassung der Bundesregierung die Möglichkeit, dass externe Akteure (z. B. Unternehmen, Stiftungen mit eigenen Interessen im Gesundheitswesen) indirekt oder direkt auf Entscheidungen zur Definition wie auch Bekämpfung von „Desinformation“ Einfluss nehmen?
  - a) Welche Regelungen sieht die Bundesregierung vor, um Interessenkonflikte auszuschließen beziehungsweise transparent zu machen?
  - b) Gibt es eine Veröffentlichungspflicht über finanzielle oder personelle Verbindungen zu einschlägig beteiligten internationalen Organisationen beziehungsweise zwischen der WHO und Unternehmen, Stiftungen und anderen Nichtregierungsorganisationen oder politischen Entscheidungsträgern?

Die Fragen 12 bis 12b werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf den Umgang mit Interessenvertretungen und das Lobbyregistergesetz auf Bundesebene und die landesgesetzlichen Regelungen und parlamentarischen Praktiken in den Ländern verwiesen.

Die WHO verfügt über umfassende Transparenz- und Offenlegungsregelungen in Bezug auf finanzielle und personelle Verbindungen zu externen Akteuren. Finanzielle Beiträge an die WHO werden öffentlich ausgewiesen und sind über das „Programme Budget Web Portal“ einsehbar. Dort werden Herkunft, Höhe und Zweckbindung der Mittel transparent dargestellt. Darüber hinaus unterliegt die Zusammenarbeit der WHO mit nichtstaatlichen Akteuren (z. B. Unternehmen, Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen) dem Framework of Engagement with Non-State Actors (FENSA). Dieses Regelwerk verpflichtet die WHO zu einer systematischen Prüfung, Risikobewertung und Offenlegung relevanter Beziehungen. Informationen zu diesen Kooperationen werden u. a. im öffentlich zugänglichen Register der nichtstaatlichen Akteure veröffentlicht. Im Hinblick auf potenzielle Interessenkonflikte bestehen klare Vorgaben, entsprechende Interessenerklärungen sind abzugeben.

13. Aus welchem Grund wurde Artikel 5 GG im „Entwurf eines Gesetzes zu den Änderungen vom 1. Juni 2024 der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005) (IGV) vom 23. Mai 2005“ nicht explizit als betroffenes Grundrecht aufgeführt, und inwiefern hält die Bundesregierung dies im Lichte der grundrechtlichen Auswirkungen für angemessen?

Das Zitiergebot gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur für die Grundrechte, die aufgrund eines im Grundgesetz ausdrücklich vorgesehenen Gesetzesvorbehalts über die in ihnen selbst angelegten Grenzen hin-

aus eingeschränkt werden können. Das Grundrecht auf Meinungsfreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 Grundgesetzes (GG) gehört wegen der bereits in Artikel 5 Absatz 2 GG enthaltenen Schrankenziehungen demgegenüber nicht zu den zitierpflichtigen Grundrechten. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*