

„Impfpflicht ist Debattenpflicht“ (Bundespräsident Steinmeier)

Wieso ist Impfen so strittig? Eine Einführung

Heiner Bernhard

Stimmt die Frage? Ist Impfen so strittig?

1. **Wer in ein Land reisen will**, in dem **bestimmte Infektionskrankheiten** grassieren, gegen die es wirksame Impfungen gibt, lässt sich impfen.
Oft sind bestimmte Impfungen **Einreisevoraussetzung**, also vorgeschrieben. Von einem Streit hierüber habe ich noch nicht gehört. Wer sich vor der Einreise in die **Republik Kongo** nicht gegen **Gelbfieber** impfen lassen will, bleibt zuhause und macht nicht den **Djokovic**.
2. **Hierzulande** schützt sich **nicht jede und jeder** vor allen Infektionsgefahren durch Impfung. Ich bin nicht geimpft gegen **FSME**, den Erreger, den **Zecken** übertragen können. Denn seit meiner Kindheit kann ich mich an keine Zecke erinnern („**Holzbock**“ hießen die bei uns früher übrigens), die bei mir hätte entfernt werden müssen. Ergebnis **meiner Risikoabschätzung** war deshalb bisher: **keine Impfung**. Viele werden das genauso handhaben.
Andere lassen sich gegen FSME impfen. Auch hier sind mir **keine Streitigkeiten** über die unterschiedlichen Positionen bekannt.
3. Zu einem **Streitfall** kann es hier allerdings bei der **Impfung von Minderjährigen** kommen. **Ab welchem Lebensalter** dürfen die Betroffenen das **ohne oder gegen den Willen** ihrer Eltern entscheiden? Wann müssen die **Kinder oder Jugendlichen selbst einverstanden** sein? Wie sieht es bei **gemeinsamer Personensorge der Eltern** aus, die sich über die Frage, ob ihr Kind geimpft werden soll, **nicht einigen** können? – Hier wird letztlich die Einholung einer **Entscheidung des Familiengerichts** notwendig sein, das dann über das Richtige für das „**Kindeswohl**“ befindet (§ 1697a BGB).

4. **Streit entsteht** darüber hinaus aber immer dann – und jetzt kommen wir zur aktuellen **Problematik der Covid 19-Epidemie** – wenn das Impfen nicht allein der Gesundheit des oder der zu Impfenden dient, sondern damit **auch Dritte und letztlich die Allgemeinheit** geschützt werden sollen. Die oder der zu Impfende soll keine Krankheitserreger weiterübertragen. Bis vor einigen Jahren hieß dieses Ziel zutreffend „**Seuchenschutz**“.

Aktuell kommt **bei Corona** als **weiterer Impfwert** hinzu, dass durch Geringhalten der Krankheitszahlen der **Zusammenbruch des Gesundheitssystems** verhindert werden soll. Wie ein solcher Zusammenbruch aussehen kann, hat **Albert Camus** in seinem Roman „**Die Pest**“ beschrieben und konnte zu Beginn der aktuellen Epidemie u.a. **im italienischen Bergamo** mit drastischen Bildern gezeigt werden.

Um diese **beiden zentralen Impfwerte** – Schutz vor der Ansteckung anderer und Aufrechterhaltung eines funktionierenden Gesundheitswesens – zu erreichen, rückt die Diskussion über die **Einführung einer Impfpflicht** immer dann näher, wenn die **Impfbereitschaft** in der Bevölkerung **zu gering** ist, um die gewünschten Effekte – am Ende die Immunisierung der Bevölkerung – zu erreichen.

5. Ich kann bei diesem kurzen **juristischen Input** nicht die ganze aktuelle Diskussion über die rechtliche Zulässigkeit einer Covid 19- Impfpflicht abbilden.

In unseren Medien erscheinen **täglich neue Meinungen** hierzu. Ich kann hier nur auf die **rechtliche Mechanik** eingehen und dabei einige vielleicht **interessante Aspekte** beleuchten. In der **juristischen Bewertung** bin ich durchaus an der einen und anderen Stelle **unsicher**. Welche der Lösungen, die vorgeschlagen werden, vor der **Verfassungsgerichtsbarkeit** Bestand hätte und welche nicht, ist eine schwer zu beantwortende Frage. Sie lässt sich **erst klären**, wenn **konkrete Regelungsvorschläge** vorliegen.

6. Das heißt aber nicht, dass ich mich hinter diesen Ungewissheiten verstecken will.

Vielmehr steht für mich fest: Wir brauchen eine **gesetzliche Verpflichtung** zur Corona-Impfung. Wir brauchen ein **zentrales digitales Impfkataster**. Und wir brauchen die **Entscheidung über beide Themen**, und zwar **jetzt**.

7. Welche rechtlichen und praktischen Hürden müsste das Projekt Covid 19- Impfpflicht nehmen? Zwei juristische Einschätzungen:

"Jeder hat das **Recht auf Leben** und **körperliche Unversehrtheit**. Die **Freiheit der Person** ist unverletzlich." So beginnt der zweite Absatz von **Artikel 2 des deutschen Grundgesetzes**. Er steht im Zentrum der Debatte um die mögliche Einführung einer allgemeinen Impfpflicht gegen Covid-19, wie sie zuletzt immer häufiger gefordert wird.

Interessant ist deshalb auch der **dritte Satz** der Vorschrift: "*In diese Rechte darf **nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.***" Das bedeutet – und das ist juristisch völlig unstrittig: Der Eingriff in die Freiheit und körperliche Unversehrtheit ist grundsätzlich möglich. Die Frage lautet also vor allem: wann und wie?

8. Bevor wir uns die aktuelle Situation bei Covid 19 anschauen, will ich unser Augenmerk auf **zwei Ihnen und Euch allen bekannte Beispiel anderer Infektionskrankheiten** aus der fernerer und näheren Vergangenheit lenken.

- a) Das **Bundesverwaltungsgericht** hat sich bereits in einem **Urteil vom 14. Juli 1959** – I C 170.56 – mit der Frage der Vereinbarkeit des **Impfgesetzes vom 8. April 1874** mit dem Grundgesetz auseinandergesetzt. Damals ging es um eine **verpflichtende Pockenschutzimpfung**. Im Urteil heißt es:

*„Eine **Impfpflicht** wird bei besonders ansteckenden Krankheiten, die Leben und Gesundheit anderer Menschen schwer gefährden, als zulässig erachtet. Der **Schutz der Gesundheit anderer Personen** beziehungsweise **der Allgemeinheit zur Abwehr von Seuchengefahren** rechtfertigt dann den gesetzlichen Eingriff in die körperliche Unversehrtheit.“*

- b) Das **Masernschutzgesetz** gilt seit dem 1. März 2020. **Masern** gehören zu den ansteckendsten Infektionskrankheiten beim Menschen.

Auf der **Webseite der Bundesregierung** „[masernschutz.de](https://www.masernschutz.de)“ heißt es:

„In den Jahren 2014 bis 2018 wurden dem Robert Koch-Institut (RKI) mehr als 400 Masern-Ausbrüche mit mehr als 3.000 Fällen gemeldet. Die alarmierenden Meldungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO), wonach in Europa in den ersten sechs Monaten 2019 mehr als 100 Personen an den Masern verstorben sind, zeigen den Handlungsbedarf. In Deutschland wurden im Jahr 2019 514 Masernfälle gemeldet, darunter ein Todesfall.

Die bisherigen Maßnahmen zur Steigerung der Impfquoten haben nicht dazu geführt, dass sich ausreichend Menschen in Deutschland impfen lassen. Es gibt immer noch Impflücken in allen Altersgruppen.

Mit einer Masern-Impfpflicht soll der Impfschutz dort erhöht werden, wo eine Masern-Übertragung sehr schnell stattfinden kann, wenn nicht genügend Personen gegen Masern immun sind, und dort vor allem die Personen schützen, die nicht selbst gegen Masern geimpft werden können, z. B. weil sie ein sehr schwaches Immunsystem haben. Sie sind darauf angewiesen, dass sich andere solidarisch verhalten und sich impfen lassen.“

Das **BVerfG** hat im Eilverfahren gegen die Masernimpflicht die Anträge abgelehnt und wie folgt formuliert:

„Impfungen gegen Masern in bestimmten Gemeinschaftseinrichtungen sollen nicht nur das Individuum gegen die Erkrankung schützen, sondern gleichzeitig die Weiterverbreitung der Krankheit in der Bevölkerung verhindern, wenn mit Hilfe der Maßnahmen erreicht wird, dass die Impfquote in der Bevölkerung hoch genug ist. Auf diese Weise könnten auch Personen geschützt werden, die aus medizinischen Gründen selbst nicht geimpft werden können, bei denen aber schwere klinische Verläufe bei einer Infektion drohen. Ziel des Masernschutzgesetzes ist namentlich der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit, zu dem der Staat prinzipiell auch kraft seiner grundrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gehalten ist.“

9. **Trotz dieser Beispiele** fällt es schwer, einer allgemeinen **Corona-Impfpflicht** von vornherein den **Stempel der Verfassungsmäßigkeit** aufzudrücken. Das liegt vor allem daran, dass im Moment nicht klar ist, wie die Verpflichtung aussehen soll.

Um aber zu einer wenigstens **oberflächlichen Einschätzung** zu kommen, gilt es, den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** zu beachten. Danach muss eine belastende staatliche Maßnahme **geeignet, erforderlich** und **angemessen** sein.

a) Die grundsätzliche **Eignung** einer allgemeinen Impfpflicht wird in der rechtlichen Diskussion weit überwiegend bejaht.

Zwar können die Impfstoffe nicht verhindern, dass geimpfte Personen sich infizieren und diese Infektion an andere Personen, selbst wenn sie vollständig geimpft sind, weitergeben. Allerdings werden die Impfungen das Risiko schwerer oder tödlich endender Erkrankungen nach übereinstimmender Meinung weitgehend verhindern – und damit das **Gesundheitswesen weitgehend entlasten** und vor dem Kollabieren schützen.

Die Ziele der Impfung,

- Verhinderung der Verbreitung
- Erhalt eines funktionierenden Gesundheitswesens
- Erreichung einer hohen Grundimmunität
- Schutz des Gemeinwesens vor gesundheitlichen und wirtschaftlichen Langzeitfolgen

werden also erreicht werden.

Und das gilt auch angesichts der neuen **Omikron-Variante** des Virus. Die führt zwar zu **milderen Verläufen** und deshalb wird die Hospitalisierung wohl nur halb so hoch steigen wie bei der Delta-Variante. Und in den Intensivstationen wird es nur zu einem Drittel der Mehrbelegungen der Delta-Variante kommen. Da aber die *Omikron-Variante* um ein Vielfaches infektiöser ist, werden die Zahlen trotzdem hochgehen. **Omikron** wird also möglicherweise zu einer **stärkeren Gefährdung** unserer Gesellschaft führen.

Die Eignung der Impfung wird auch **nicht** durch sog. **Impfdurchbrüche** beseitigt. Denn die Verläufe der Krankheit sind bei den Geimpften milder. Auf jeden Fall wird also ein **zusätzlicher Schutz** entstehen.

- b) Beim Blick auf die **Erforderlichkeit** der Impfpflicht ist zu fragen, ob es mildere Mittel gäbe.

Ich **bezweifle**, dass – unabhängig davon, was bisher bei der Impfkampagne falsch gelaufen ist – in der gegenwärtigen Situation **mehr Information, Kommunikation und Werbung** für das Impfen noch zum gewünschten Erfolg führen kann.

Und auch an sog. **Bonifizierungsprogramme** nach dem Motto: „*Gib Deinen Impfarm für ´ne Bratwurst*“ halte ich nichts.

Andere Länder wie **Österreich, Frankreich, Griechenland** haben allerdings schon mit der **Ankündigung einer Impfpflicht** deutliche **Steigerungen ihrer Impfquoten** erzielt.

Zu weiteren **Spaltungen der dortigen Gesellschaften** ist es dabei **ebenso wenig** gekommen wie zu nennenswerten **Kündigungswellen** in den Pflegeberufen.

Allerdings wird hier **von Staatsrechtlern** teilweise eine **Klärung darüber** verlangt, ob infolge der **Omikron-Mutante** oder möglicher **neuer in der Zukunft auftretender Mutanten** ohne allgemeine Impfung immer noch schwerwiegende Erkrankungen in nennenswertem Umfang zu befürchten wären. Insoweit, meint man, wäre eine Begrenzung der Impfpflicht auf die **älteren Personengruppen** ein milderes Mittel.

Mir erscheint das **problematisch**, denn warum sollte die nächste Mutante harmloser sein als Omikron? Denn die **nächste Welle wird kommen**.

Und die **Furcht in der Wissenschaft** vor einer sog. **Rekombinationsvariante**, also einer Mutation, die **ansteckender als Omikron und tödlich als Delta** sein könnte, ist **real**.

- c) **Demgegenüber verblasst** nach meiner Einschätzung die Beurteilung der Frage, ob eine allgemeine Impfpflicht schließlich auch **angemessen** ist und **muss bejaht werden**.

Aber auch hier gehen die **Meinungen auseinander**. Viel würde – zum Beispiel nach Ansicht des renommierten ehemaligen **Verfassungsrichters Papier** – davon abhängen, ob es bei einer Impfung einen mehr oder weniger **einmaligen Vorgang** oder ob es um **stetig zu wiederholende Impfungen** mit möglicherweise nur eingeschränkt wirkenden Impfstoffen geht.

10. **Fazit:** Bei der Frage der **Verfassungsmäßigkeit** einer **allgemeinen Corona-Impfpflicht** wird es ganz entscheidend darauf ankommen, welche Ausgestaltung sie letztlich erfährt.

Möglichkeiten, sie **so zu formulieren**, dass sie vor dem Bundesverfassungsgericht und damit vor dem Grundgesetz besteht, gibt es allemal.

11. Nun wird **heute in der Tagespresse** über einen **ersten Vorschlag** aus der Mitte des **Deutschen Bundestages** zur Etablierung einer allgemeinen **Impfpflicht ab 18 Jahren** berichtet. Danach soll es diese Pflicht geben

- **für nur drei Impfungen**, weil damit eine gute Grundimmunisierung gegen einen schweren Verlauf erreicht werde.
- Diese Verpflichtung soll nicht für immer gelten, sondern **nur auf ein oder zwei Jahre**.
- Sie soll nur mit **Bußgeldern und Zwangsgeldern** durchgesetzt werden.

Die **Verfassungsmäßigkeit** dieses Vorschlags steht für mich **zweifelsfrei fest**.

12. **Unabhängig** von der **Frage einer allgemeinen Impfpflicht** brauchen wir aber nach meiner **Auffassung schnellstmöglich ein zentrales Impfkataster.**

Wir stehen nach Aussage aller relevanten Forscherinnen und Forscher **auf der Schwelle eines Pandemiezeitalters**. Wer sich da keinen **Überblick über die gesundheitliche Lage der Bevölkerung** verschafft, wird nicht dazu imstande sein, sie **wirksam zu schützen**.

Der **Schutz der Allgemeinheit**, der **Schutz des Lebens und der Gesundheit** von Bürgerinnen und Bürgern darf nicht länger **weniger Gewicht** einnehmen als das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Individuums**.

Datenschutz darf nicht länger vor **Gesundheitsschutz** gehen.

Vielen Dank für **Ihre und Eure** Aufmerksamkeit!