



---

**Ausarbeitung**

---

**Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Impfpflicht**

## **Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Impfpflicht**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 019/16  
Abschluss der Arbeit: 27. Januar 2016  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

## 1. Einleitung

Gefragt wird nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Impfpflicht.

## 2. Regelungskompetenz und derzeitige Rechtslage

Eine gesetzliche Regelung für eine Impfpflicht setzt zunächst eine Gesetzgebungskompetenz voraus. Eine Zuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 19 Grundgesetz (GG), wonach der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten ausüben kann.

Der Bund hat zwar von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG) erlassen. Allerdings enthält das IfSG keine Ermächtigung für eine generelle Impfpflicht.

Indes wird in § 20 Abs. 6 IfSG das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) ermächtigt, durch Rechtsverordnung anzuordnen, dass bedrohte Teile der Bevölkerung an Schutzimpfungen teilzunehmen haben, wenn eine übertragbare Krankheit mit klinisch schweren Verlaufsformen auftritt und mit ihrer epidemischen Verbreitung zu rechnen ist. Von dieser Ermächtigung hat das BMG bislang keinen Gebrauch gemacht. Deshalb sind die Landesregierungen gemäß § 20 Abs. 7 IfSG zum Erlass einer Rechtsverordnung nach Absatz 6 ermächtigt. Soweit ersichtlich haben die Länder bislang keine entsprechenden Rechtsverordnungen erlassen, sodass aktuell keine Rechtsgrundlagen bestehen, die zu einer beschränkten Impfpflicht im Seuchenfall ermächtigen.

## 3. Vereinbarkeit einer Impfpflicht mit dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit

Darüber hinaus hat der Bund bei der Gesetzgebung die Grundrechte zu wahren. Relevant ist hier das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S.1 GG. Dieses Grundrecht wäre verletzt, wenn eine Impfpflicht einen Eingriff in den Schutzbereich von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG darstellt und dieser Eingriff verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt wäre.

### 3.1. Schutzbereich

Der Schutzbereich müsste in persönlicher und sachlicher Hinsicht betroffen sein. Nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG hat jeder das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, sodass der Schutzbereich für natürliche Personen eröffnet ist. Ferner schützt das Grundrecht die physische Gesundheit eines Menschen, die auch die körperliche Integrität umfasst. Der Schutzbereich ist somit auch in sachlicher Hinsicht eröffnet.

### 3.2. Eingriff

Ein Eingriff in ein Grundrecht ist immer dann gegeben, wenn eine unmittelbare, zielgerichtete Beeinträchtigung des Schutzbereiches erfolgt. Bei einer Impfung wird der Körper abgeschwächt

Krankheitserregern mit dem Ziel einer aktiven Immunisierung gegen Erkrankungen ausgesetzt.<sup>1</sup> Eine Impfung stellt somit einen Eingriff in den Schutzbereich von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG dar.

### 3.3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Ein solcher Eingriff in das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit könnte jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Das setzt voraus, dass das Grundrecht überhaupt einschränkbar ist. Das Grundrecht enthält in Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG einen Gesetzesvorbehalt. Somit kann in das Grundrecht nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.

Zwar hat der Bundesgesetzgeber mit dem IfSG eine gesetzliche Regelung geschaffen, die Regelungen zu Impfungen enthält. Allerdings stellt das IfSG keine Ermächtigungsgrundlage für einen Eingriff in das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit dar. Ferner haben weder der Bund noch soweit ersichtlich die Länder von der Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung nach § 20 Abs. 6 und Abs. 7 IfSG Gebrauch gemacht. Daher bestehen aktuell keine Rechtsgrundlagen, die zu einer beschränkten Impfpflicht im Falle einer epidemischen Verbreitung einer übertragbaren Krankheit mit schweren Verlaufsformen ermächtigen.

#### 3.3.1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer generellen Impfpflicht

Die Einführung einer generellen Impfpflicht würde die Schaffung einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage erfordern, die mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sein müsste. Ein solcher Eingriff wäre verhältnismäßig, sofern damit ein legitimes Ziel verfolgt wird und der Eingriff ferner geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Zunächst müsste ein Eingriff ein legitimes Ziel verfolgen. Impfungen haben unterschiedliche Schutzbedürftige im Blick und unterscheiden sich nach individual- und bevölkerungsmedizinischer Prävention. Impfungen zur individuellen Prävention dienen dem eigenen Schutz vor Erkrankungen. Impfungen zur bevölkerungsmedizinischen Prävention dienen nicht allein dem Schutz des Geimpften, sondern schützen auch vor einer Weitergabe von Erkrankungen an andere Menschen. Bei der reinen bevölkerungsmedizinischen Prävention dient die Impfung dagegen nicht mehr primär dem Schutz des Geimpften, sondern der Ausrottung eines Keimes auf Bevölkerungsebene.<sup>2</sup> Unter Berücksichtigung der dem Gesetzgeber zuzubilligenden Einschätzungsprärogative dürfte mit einer generellen Impfpflicht daher ein legitimes Ziel verfolgt werden.

Ferner muss eine generelle Impfpflicht zur Erreichung dieser legitimen Ziele auch geeignet sein. Eine Maßnahme ist geeignet, wenn mit ihrer Hilfe das angestrebte Ziel erreicht oder gefördert werden kann. Impfungen gehören laut der nach § 20 Abs. 2 IfSG am Robert Koch-Institut (RKI) eingerichteten ständigen Impfkommission (STIKO) zu den wirksamsten und wichtigsten präventiven medizinischen Maßnahmen.<sup>3</sup> Eine generelle Impfpflicht scheint daher geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen.

---

1 Vgl. Epidemiologisches Bulletin des RKI, Ausgabe Nr. 35 vom 24. August 2015, S. 1.

2 Vgl. Bundestagsdrucksache 16/13770, S. 162.

3 Vgl. Robert-Koch-Institut, Epidemiologisches Bulletin, Ausgabe Nr. 35 vom 24. August 2015.

Darüber hinaus müsste die generelle Impfpflicht auch erforderlich sein. Erforderlich wäre diese allerdings nur, wenn kein milderes, gleich geeignetes Mittel zur Verfügung stehen würde, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Impfeempfehlungen oder Therapiemöglichkeiten könnten zunächst als mildere Mittel angesehen werden. Allerdings sind Impfeempfehlungen gerade aufgrund ihres freiwilligen Charakters im Unterschied zu einer Impfpflicht weniger gut geeignet, um die legitimen Ziele zu erreichen. Therapiemöglichkeiten wirken erst nach einer Infektion und sind daher ebenfalls nicht gleich gut geeignet. Impfeempfehlungen und Therapiemöglichkeiten stellen somit keine milderen Mittel gegenüber einer Impfpflicht dar. Andere gleich geeignete, mildere Mittel sind nicht ersichtlich. Eine Impfpflicht dürfte daher dem Grundsatz der Erforderlichkeit genügen.

Fraglich ist jedoch, ob eine generelle Impfpflicht auch verhältnismäßig im engeren Sinne wäre. So müssten die mit der Maßnahme einhergehenden Nachteile in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit der Maßnahme verfolgten Zielen stehen. Dabei wäre ein angemessener Ausgleich zwischen dem Recht auf körperliche Unversehrtheit einerseits und der Zielsetzung des Gesetzgebers, übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern, andererseits herzustellen.<sup>4</sup> Allerdings besteht bei Impfungen durch die vorsätzliche Infektion mit abgeschwächten Krankheitserregern eine Gefährdung der Gesundheit der geimpften Menschen, da in sehr seltenen Fällen auch bleibende Nebenwirkungen beobachtet werden.<sup>5</sup> Der Eingriff in das Recht auf körperliche Unversehrtheit wiegt somit schwer. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass laut RKI moderne Impfstoffe gut verträglich sind.<sup>6</sup> Ferner können mit einer generellen Impfpflicht auch Menschen vor der Übertragung von Erkrankungen geschützt werden, die aufgrund ihres Alters noch nicht oder wegen gesundheitlichen Einschränkungen grundsätzlich nicht geimpft werden können. In der Abwägung beider Positionen sind außerdem die Schwere der Gefahr sowie die Wahrscheinlichkeit einer Infektion zu berücksichtigen. Angesichts einer Sterblichkeitsrate von 30 Prozent im Falle einer Pockeninfektion<sup>7</sup> wurde beispielsweise die Impfpflicht gegen Pocken vom BVerwG im Jahr 1959 als verfassungsgemäß eingestuft.<sup>8</sup> Die Impfpflicht wurde aber angesichts der weltweiten Ausrottung des Erregers mit Wirkung vom 1. Juli 1983 abgeschafft.<sup>9</sup> Im Falle einer Maserninfektion beträgt die Sterblichkeit in Deutschland laut RKI dagegen nur 0,1 Prozent.<sup>10</sup> Die Schwere der Gefahr sowie die Wahrscheinlichkeit einer Infektion sind daher differenziert nach den unterschiedlichen Erkrankungsarten zu betrachten.

Ob ein Eingriff in das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit der zu impfenden Menschen unter Inkaufnahme möglicher Impfschäden zugunsten des Schutzes von Gesundheit und des Lebens anderer Menschen angemessen erscheint, lässt sich pauschal nicht beantworten. Die Abwägung müsste stets unter Berücksichtigung der verschiedenen Erkrankungsarten erfolgen. Ergibt

---

4 Vgl. § 1 Abs. 1 IfSG.

5 Vgl. Epidemiologisches Bulletin des RKI, Ausgabe Nr. 35 vom 24. August 2015, S. 1.

6 Vgl. Epidemiologisches Bulletin des RKI, Ausgabe Nr. 35 vom 24. August 2015, S. 1.

7 <http://www.abig.rki.de/ABiG/DE/Content/Agenzien/Agenzien.html?agens=4257306&eigenschaft=4247378>.

8 Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 14. Juli 1959, Az. I C 170/56.

9 Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die Pockenschutzimpfung vom 24. November 1982.

10 Vgl. [https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Merkblaetter/Ratgeber\\_Masern.html](https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Merkblaetter/Ratgeber_Masern.html).

---

die Abwägung im Ergebnis nur ein geringes Risiko, dürfte eine generelle Impfpflicht ein Eingriff in das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art 2 Abs. 2 GG darstellen, der verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen wäre.

### 3.3.2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer beschränkten Impfpflicht im Seuchenfall

Eine Impfpflicht für bedrohte Teile der Bevölkerung im Falle der epidemischen Ausbreitung einer übertragbaren Krankheit mit schweren Verlaufsformen setzt nach § 20 Abs. 6 IfSG den Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung voraus. Die Rechtsverordnung müsste mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sein. Ein solcher Eingriff im Seuchenfall wäre verhältnismäßig, sofern damit legitime Ziele verfolgt werden und der ferner geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Hinsichtlich der Verfolgung legitimer Ziele sowie der Geeignetheit und der Erforderlichkeit eines Eingriffs sei auf die Ausführungen unter Ziffer 3.1.3.1. verwiesen.

Fraglich ist jedoch, ob eine beschränkte Impfpflicht im Seuchenfall auch verhältnismäßig im engeren Sinne wäre. Innerhalb der Angemessenheitsprüfung erfolgt eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe vor dem Hintergrund der besonderen Gefahrenlage durch den Seuchenfall andererseits. Zwar wiegt der Eingriff in das Recht auf körperliche Unversehrtheit im Falle einer beschränkten Impfpflicht im Seuchenfall genauso schwer wie bei einer generellen Impfpflicht. Allerdings sind in der Abwägung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit der zu impfenden Menschen gegen den Schutz von Gesundheit und des Lebens anderer Menschen die Schwere der Gefahr sowie die Wahrscheinlichkeit einer Infektion stärker zu berücksichtigen. In Abhängigkeit von der Art der übertragbaren Erkrankung und deren Auswirkungen (z.B. Sterblichkeitsrate, Gefahr von dauerhaften Schäden) sowie dem Maß der Ausbreitung kann ein Eingriff in das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit der zu impfenden Menschen unter Inkaufnahme möglicher Impfschäden zugunsten des Schutzes von Gesundheit und des Lebens anderer Menschen angemessen erscheinen.

Eine Impfpflicht für bedrohte Teile der Bevölkerung im Falle der epidemischen Ausbreitung einer übertragbaren Krankheit mit schweren Verlaufsformen würde somit einen Eingriff in das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art 2 Abs. 2 GG darstellen, der verfassungsrechtlich jedoch gerechtfertigt erscheinen kann.

Ende der Bearbeitung