



Kurzinformation

Allgemeine Covid-19-Impfpflicht – Kein Erfordernis einer Grundgesetzänderung

1. Anforderungen an die Regelungen einer allgemeinen Impfpflicht

Die Einführung einer allgemeinen Impfpflicht gegen Covid-19 stellt einen Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen dar, insbesondere in das Recht auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG). Soll die allgemeine Impfpflicht mit dem Grundgesetz vereinbar sein, müsste dieser Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden. Zu den Anforderungen und Argumentationslinien sowie Regelungsmöglichkeiten wird auf die folgende ausführliche Ausarbeitung verwiesen:

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Allgemeine COVID-19-Impfpflicht – Verfassungsrechtlicher Rahmen, Ausarbeitung vom 22. Dezember 2021, WD 3 - 3000 - 203/21, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/874446/bb0cd44ee66e471ee08991fa7aa71e24/WD-3-203-21-pdf-data.pdf>.

2. Besonderheit der Notwendigkeit der regelmäßigen Auffrischung des Impfschutzes

Das Nachlassen des durch die Impfung erzeugten Immunschutzes im Laufe der Zeit führt dazu, dass bei großen Teilen der Bevölkerung zusätzlich zur Grundimmunisierung eine **Auffrischungsimpfung** erforderlich ist.¹ Eventuell werden zukünftig auch noch weitere Auffrischungsimpfungen für einen konstanten Immunschutz erforderlich.²

1. Vergleiche Ständige Impfkommission beim Robert Koch-Institut, Beschluss der STIKO zur 16. Aktualisierung der COVID-19-Impfempfehlung vom 21. Dezember 2021, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2022/Ausgaben/02_22.pdf?__blob=publicationFile, S. 3 ff.

2. „Lauterbach hält sie für ‚wahrscheinlich‘: Vier Dinge müssen Sie zur vierten Impfung wissen“, Focus online vom 13. Januar 2022, abrufbar unter: https://www.focus.de/gesundheit/news/israel-hat-schon-begonnen-lauterbach-haelt-sie-fuer-wahrscheinlich-vier-dinge-muessen-sie-zur-vierten-impfung-wissen_id_37348869.html; „Octave-Duo-Daten: Wer eine 4. SARS-CoV-2-Impfung benötigen könnte“, aerzteblatt.de vom 11. Januar 2022, abrufbar unter: <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/130757/Octave-Duo-Daten-Wer-eine-4-SARS-CoV-2-Impfung-benoetigen-koennte>.

Durch die mehrfache Impfverpflichtung wiederholt sich auch der Eingriff in die Grundrechte des Einzelnen. Bei jeder Impfung geht der Betroffene erneut das Risiko möglicher Nebenwirkungen ein, ebenso wie das Risiko von eventuell mit der Impfreaktion verbundenen körperlichen Reaktionen wie Fieber oder Kopfschmerzen.³ Dies führt zu einer **höheren Intensität der Eingriffstiefe**, was im Rahmen der Abwägung innerhalb der Überprüfung der verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu berücksichtigen ist und auch unter dem Begriff des additiven Grundrechtseingriffs diskutiert werden kann.⁴ Dieser Umstand führt im Ergebnis jedoch zu **keiner abweichenden verfassungsrechtlichen Bewertung** der Impfpflicht.⁵

Insoweit trifft den Gesetzgeber und die Verwaltung eine **Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht**⁶ für den Fall, dass sich aufgrund neuer Erkenntnisse herausstellen sollte, dass sich (Auffrischungs-) Impfungen nicht mehr als geeignet erweisen, die mit der Impfpflicht verfolgten Ziele zu erreichen. Für jede verpflichtende Impfung müssten also die Voraussetzungen der **Verhältnismäßigkeit** unter Zugrundelegung des jeweils **aktuellen Erkenntnisstandes** erfüllt sein.

Auch andere Krankheiten erfordern eine mehrfache Impfung und/oder Auffrischung, um einen längerfristigen Schutz zu bieten. Zum Teil sind diese Impfungen auch vom verpflichtenden Basisimpfschutz für Soldatinnen und Soldaten erfasst. So etwa bei der jährlich erfolgenden Gripeschutzimpfung oder bei der alle drei bis fünf Jahre aufzufrischenden Impfung gegen FSME.⁷ Nach der Regelung des § 17a Abs. 2 Nr. 1 Soldatengesetz müssen Soldatinnen und Soldaten ärztliche Maßnahmen gegen den eigenen Willen dann dulden, wenn sie der Verhütung oder Bekämpfung übertragbarer Krankheiten dienen. Eine weitere Spezifizierung, welche Impfungen von der Duldungspflicht umfasst sind und wie oft diese zu wiederholen sind, ist insoweit nicht gesetzlich geregelt. Dies wurde auch seitens der Rechtsprechung, die die Duldungspflicht in mehreren Entscheidungen als zulässig betrachtete, nicht moniert.⁸

3 Vergleiche Robert Koch-Institut, Sicherheit, Stand 18. November 2021, abrufbar unter: https://www.rki.de/Shared-Docs/FAQ/COVID-Impfen/FAQ_Liste_Sicherheit.html#:~:text=Im%20Median%20traten%20die%20lokalen,%C3%BCberwiegend%20bei%20j%C3%BCngeren%20Geimpften%20aufgetreten.

4 Vergleiche BVerfGE 130, 372 (392); Lücke, DVBl. 2001, 1469 (1476 ff.); Winkler, JA 2014, 881 (884).

5 Vergleiche auch Aligbe, in: Eckart/Winkelmüller, BeckOK Infektionsschutzrecht, 9. Edition, Stand: 20. Dezember 2021, § 20 Rn. 170; siehe auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Allgemeine COVID-19-Impfpflicht – Verfassungsrechtlicher Rahmen, Ausarbeitung vom 22. Dezember 2021, WD 3 - 3000 - 203/21, S. 11 ff. abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/874446/bb0cd44ee66e471ee08991fa7aa71e24/WD-3-203-21-pdf-data.pdf>.

6 Schmitz/Neubert, NVwZ 2020, 666 (668) mit weiteren Nachweisen; vergleiche auch: Kießling, NVwZ 2021, 1801 (1804); siehe dazu allgemein: Höfling/Engels, in: Kluth/Krings, Gesetzgebung, 2014, § 34.

7 Dazu näher: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Übersicht über bisherige Impfpflichten in Deutschland, Dokumentation vom 20. Januar 2021, WD 9 - 3000 - 003/21, S. 6, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/852946/9f5bd5f7b4dd2f3b5f9e4584b98390fa/WD-9-003-21-pdf-data.pdf>.

8 BVerwG, Beschluss vom 24. September 1969 - I WDB 11/68, NJW 1970, 532; BVerwG, Beschluss vom 22. Dezember 2020, BVerwG 2 WNB 8.20, zur Zulässigkeit von Disziplinarmaßnahmen bei einer Impferweigerung.

3. Kein Erfordernis einer Grundgesetzänderung

Vor dem Hintergrund des mit der allgemeinen Impfpflicht verbundenen Eingriffs in Grundrechte, insbesondere aufgrund der vermutlichen Notwendigkeit diesen Impfschutz aufzufrischen, wurde die Frage aufgeworfen, ob die Regelung eine Änderung des Grundgesetzes erfordert.

Die Normierung einer Impfpflicht im Grundgesetz wäre dann erforderlich, wenn eine solche Pflicht nicht im Wege eines einfachen Gesetzes festgelegt werden könnte. Solange eine **verfassungskonforme Ausgestaltung der Impfpflicht durch Gesetz** möglich ist, bestünde keine diesbezügliche Notwendigkeit. Inwieweit eine verfassungskonforme Regelung möglich scheint, ist Gegenstand der oben (Punkt 1) genannten Ausarbeitung. Gewichtige Argumente sprechen demnach für eine verfassungskonforme Regelungsmöglichkeit. Dem Gesetzgeber kommt ein gewisser Einschätzungs- und Prognosespielraum zu, jedoch muss er dabei stets den **aktuellen Erkenntnisstand** hinsichtlich der Corona-Pandemie, Covid-19 sowie der Impfungen berücksichtigen.

Sollte dem entgegen doch eine Verfassungswidrigkeit der Covid-19-Impfpflicht durch Gesetz angenommen werden, bedürfte es zur Einführung einer Verfassungsänderung, welcher durch die sogenannte **Ewigkeitsgarantie** nach Art. 79 Abs. 3 GG eine Grenze gesetzt wäre. Danach ist unter anderem eine Grundgesetzänderung unzulässig, wenn durch diese „die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden“. Eine Mindermeinung in der Literatur nimmt an, dass die in Art. 1 Abs. 1 GG verbürgte **Menschenwürde** von der Impfpflicht verletzt würde.⁹ Folgte man dieser – entgegen der weit überwiegenden Mehrheit, die die Menschenwürde nicht verletzt sieht –¹⁰ wäre auch die Einführung einer allgemeinen Covid-19-Impfpflicht durch Verfassungsänderung unter dem Gesichtspunkt der Ewigkeitsgarantie zu überprüfen.

Diskutiert wird allgemein auch die „Verfassungsänderung als Instrument gesellschaftlicher Konfliktbeilegung“¹¹, wobei sich dies bislang auf Fälle bezog, in denen verfassungsrechtliche Vorgaben erforderlich waren, etwa im Falle der Regelung des sogenannten Großen Lauschangriffs.¹²

9 Vergleiche Murswiek, Freiheitsbeschränkungen für Ungeimpfte, Die Verfassungswidrigkeit des indirekten COVID-19-Impfzwangs, Rechtsgutachten im Auftrag der Initiative freie Impfscheidung e.V., 4. Oktober 2021, Rn. 362 ff.; Die Spaltung überwinden: sieben wissenschaftliche Argumente gegen eine gesetzliche Impfpflicht und für einen offenen Diskurs, 5. Januar 2022, S. 3 f., abrufbar unter: https://drive.google.com/file/d/1pKY5H9uriqxUL-ftB_CjZ7aDtrOyKeuBK/view.

10 Dies wird deutlich durch Nichtnennung des Art. 1 Abs. 1 GG als relevantes Grundrecht in der verfassungsrechtlichen Überprüfung der Impfpflicht, zum Beispiel bei: Deutscher Ethikrat, Ethische Orientierung zur Frage einer allgemeinen gesetzlichen Impfpflicht, Ad-hoc-Empfehlung, 22. Dezember 2021, S. 5, abrufbar unter: <https://www.ethikrat.org/mitteilungen/mitteilungen/2021/deutscher-ethikrat-empfehl-t-ausweitung-der-gesetzlichen-impfpflicht/>; Aligbe, in: ders., Infektionsschutzrecht in Zeiten von Corona, 2021, Kapitel 6 Nr. 10.

11 Gärditz, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 1. Auflage 2021, § 4 Rn. 16.

12 Ebenda, Rn. 22.

Darüber hinaus kann einer Aufnahme von Regelungen in die Verfassung auch eine gewisse **Appellfunktion** zukommen, zum Beispiel bei Staatszielbestimmungen, mit denen kein subjektiv-rechtliches Schutzziel verbunden ist.¹³ Insofern begründet sich eine Regelung im Grundgesetz in einem politischen Willen, aber nicht einer verfassungsrechtlichen Notwendigkeit.

* * *

13 Vergleiche Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 20a Rn. 33.