

# DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND

## Darf es eine Impfpflicht gegen Corona geben?

Johanna Wolff

„Wenn es einen Impfstoff gegen Corona gibt,...“ – so beginnen derzeit viele Sätze. Die Hoffnung auf den Impfstoff, der den Verzicht auf vieles Schöne beenden, soziale Kontakte und öffentliches Leben wieder ermöglichen und der Wirtschaft Erholung verschaffen soll, ist groß. Notwendig ist allerdings, dass sich, wenn der Impfstoff erst einmal verfügbar ist, viele Menschen auch tatsächlich impfen lassen. 60 bis 70 Prozent der Bevölkerung müssen, so Schätzungen, immun sein, damit die sogenannte Herdenimmunität gegen das Coronavirus entsteht, die auch Nicht-Immune vor Ansteckung schützt. Um eine ausreichende Impfquote zu erreichen, ist auch eine Impfpflicht im Gespräch. Auch wenn die Bundesregierung einer solchen Pflicht bereits eine Absage erteilt hat, hält die kontroverse Debatte darüber an.

*„Eine Impfpflicht ist ein Grundrechtseingriff insbesondere in das Recht auf körperliche Unversehrtheit.“*

Eine Impfpflicht ist ein Grundrechtseingriff insbesondere in das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 II 1 GG), das davor schützt, gegen den eigenen Willen den Auswirkungen eines Impfstoffs im Körper ausgesetzt und ggf. mit einer Nadel gestochen zu werden. Ein Eingriff ist auch zu bejahen, wenn die Impfung der eigenen Gesundheit dienlich ist; die Eingriffsintensität hängt von Art und Umfang der Risiken und Nebenwirkungen ab. Sollte die Impfpflicht auch oder nur für Kinder gelten, wäre zusätzlich das Grundrecht aus Art. 6 II 1 GG eingeschränkt, nach

dem Eltern grundsätzlich frei über die Vornahme medizinischer Maßnahmen an ihren Kindern entscheiden. In das Recht auf körperliche Unversehrtheit darf allerdings aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden. Und das Elternrecht kann u. a. durch kollidierendes Verfassungsrecht eingeschränkt werden, im Fall der Impfpflicht durch die Rechte derjenigen, die wegen einer Kontraindizierung nicht selbst geimpft werden können und auf Herdenschutz angewiesen sind.

Nachdem es nach Aufhebung der Impfpflicht gegen die Pocken im Jahr 1982 in Deutschland lange keine Impfpflicht gegeben hatte, enthält das Infektionsschutzgesetz (IfSG) seit März dieses Jahres eine Masern-Impfpflicht für Kinder und Personal in Einrichtungen wie Kitas und Schulen sowie für Geflüchtete, die in Gemeinschaftseinrichtungen untergebracht sind. Eine Rechtsgrundlage für eine Corona-Impfpflicht existiert bisher nicht. Insbesondere könnte diese nicht auf eine im IfSG enthaltene Verordnungsermächtigung gestützt werden, da danach Schutzimpfungen nur für „bedrohte Teile der Bevölkerung“ angeordnet werden können. Eine generelle Impfpflicht zur Herstellung von Herdenimmunität gegen Corona müsste der Bundestag speziell regeln.

*„Eine generelle Impfpflicht zur Herstellung von Herdenimmunität gegen Corona müsste der Bundestag speziell regeln.“*

Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wäre dies nur zulässig, wenn sich nicht hinreichend viele Menschen von sich aus impfen lassen und auch mildere Mittel nicht ausreichen, um genügend Menschen zur Impfung zu bewegen. Ob diese Voraussetzungen gegeben sein werden, muss sich noch erweisen. Derzeit ist nicht einmal klar, wie viele Menschen aufgrund einer durchgemachten Infektion bereits immun sind und wie nachhaltig diese Form der Immunisierung ist. Mit Blick auf diejenigen, die nicht immun sind, lässt die Tatsache, dass Covid-19 als gefährliche Krankheit nun wirklich jedem bekannt sein dürfte, darauf hoffen, dass sich relativ viele sehr gerne impfen lassen werden. Andererseits könnte die Impfbereitschaft, etwa weil (begründete oder unbegründete) Bedenken gegen den Impfstoff bestehen, auch zu niedrig ausfallen. Gerade der letzte Teil der notwendigen Impfquote ist, wie sich bei der Masern-Impfung gezeigt hat, auf freiwilliger Basis relativ schwer zu erreichen. Je mehr Menschen geimpft sind, desto mehr verzichten auf die eigene Impfung und die der Kinder und spekulieren darauf, dass sich schon genug andere werden impfen lassen.

Auch wenn jedoch staatliche Intervention notwendig werden sollte, muss der Gesetzgeber nicht gleich eine Impfpflicht normieren. Zwar ist er verfassungsrechtlich bei der Einschätzung, ob nicht auch mildere Mittel den gleichen Erfolg versprechen, relativ frei. Es muss aber zumindest plausibel sein, dass sich die Impfquote nicht auf grundrechtsschonendere Weise steigern lässt.

*„Auch wenn jedoch staatliche Intervention notwendig werden sollte, muss der Gesetzgeber nicht gleich eine Impfpflicht normieren.“*

Ein Instrument, das die Grundrechte unberührt lässt, sieht § 20 I IfSG vor. Danach informieren Gesundheitsbehörden „die Bevölkerung zielgruppenspezifisch über die Bedeutung von Schutzimpfungen“. Informationen an sich dürften zwar speziell im Kontext von Corona keinen allzu großen Effekt haben. Das Wissen über dieses Thema ist aufgrund seiner Medienpräsenz ohnehin vergleichsweise verbreitet. Einen Mehrwert könnte es aber schaffen, wenn die Informationen emotionalisierend vermittelt werden, etwa im Rahmen von Image-Werbung nach dem Vorbild der auf die Masern-Impfung bezogenen „Deutschland sucht den Impfpass“-Kampagne. Drastischer, je nach Pandemie-Verlauf allerdings unter Umständen geschmacklos und moralisch fragwürdig, wäre die Strategie, mit „Schockbildern“ ähnlich denen auf Zigarettenschachteln und Autobahn-Plakaten („Runter

vom Gas“) vor den durch eine Impfung vermeidbaren Folgen einer Covid-19-Erkrankung zu warnen.

*„Eine eher klassische Alternative zur Impfpflicht sind Anreize zur Vornahme der Impfung.“*

Eine eher klassische Alternative zur Impfpflicht sind Anreize zur Vornahme der Impfung. Dabei ist die Auslobung finanzieller Prämien rechtspolitisch eher kritisch zu sehen. Denn zum einen wäre sie Wasser auf die Mühlen von Impfgegner\_innen, da der Eindruck verstärkt wird, es gäbe nicht ohnehin genügend gute Gründe für eine Impfung. Zum anderen würde der Herdenschutz vor allem auf dem Rücken finanziell Schwächerer erreicht, die sich durch Geldzahlungen stärker motivieren lassen werden. Denkbar sind aber auch nicht-finanzielle Anreize. So könnte man den Zugang zu Kitas und (soweit keine Schulpflicht besteht) Schulen, sowie, um auch Erwachsene zu adressieren, zu anderen Einrichtungen und Orten davon abhängig machen, dass eine Impfung nachgewiesen wird. Solche Anreize stellen allerdings selbst Grundrechtseingriffe dar und bedürften daher ebenfalls einer Rechtfertigung.

Wieder andere Maßnahmen sollen es schließlich Menschen, die grundsätzlich zur Impfung bereit sind, besonders bequem machen. In diese Kategorie fällt das Aufsuchen der Menschen am Arbeitsplatz, in Bibliotheken usw., wie es bei der Grippe-Impfung und der Blutspende praktiziert wird. Menschen, die nur noch einen kleinen Anstoß brauchen, können auch durch sog. Nudges zur Impfung bewegt werden: Man kann individualisierte „Impf-Erinnerungen“ verschicken. Und so, wie Eltern in Berlin nach der Geburt ihres Kindes ungefragt Besuch vom Gesundheitsdienst bekommen, wenn sie den schriftlich angekündigten Termin nicht proaktiv absagen, können die Gesundheitsämter Termine für die Corona-Impfung vergeben.

*„Eine allgemeine Impfpflicht gegen Corona ist das schwerwiegendste und keineswegs das einzige Instrument. Sie kommt daher nur als ultima ratio in Betracht.“*

Die Bedingungen, unter denen über eine Impfpflicht zu entscheiden sein wird, stehen noch nicht fest. Niemand weiß, wie die Pandemie weiter verlaufen und welche Risiken und Nebenwirkungen der Impfstoff mit sich bringen wird. Was aber feststeht, ist, dass eine allgemeine Impfpflicht gegen Corona das schwerwiegendste und keineswegs das einzige Instrument ist, um die Durchimpfungsrate zu steigern. Sie kommt daher nur als *ultima ratio* in Betracht.

*Prof. Dr. Johanna Wolff, LL.M. eur (KCL), ist Juniorprofessorin für Öffentliches Recht an der Freien Universität Berlin.*

#### **DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND. WIE VERÄNDERT DIE CORONAKRISE RECHT, POLITIK UND GESELLSCHAFT?**

Die Corona-Pandemie markiert die entscheidendste Krise der demokratischen Staaten und Gesellschaften seit dem Zweiten Weltkrieg. Von erheblichen Grundrechtseingriffen über die strapazierte Funktionsfähigkeit der politischen Institutionen bis hin zu immensen wirtschaftlichen und sozialen Folgeschäden stellt sie unser Gemeinwesen auf eine vorher nicht gekannte Probe. Gleichzeitig macht die Krise bestehende, längerfristige Herausforderungen des demokratischen Systems mit besonderer Deutlichkeit sichtbar. Daraus ergeben sich vielfältige demokratierelevante Fragen an die Wissenschaft, die wir in der neuen E-Papierreihe diskutieren wollen.

Kontakt: Alina Fuchs, Friedrich-Ebert-Stiftung, [alina.fuchs@fes.de](mailto:alina.fuchs@fes.de)

*Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung*