Ausarbeitung

Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Impfpflicht für Kinder

© 2016 Deutscher Bundestag

Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Impfpflicht für Kinder

Aktenzeichen:	WD 3 - 3000 - 056/16
Abschluss der Arbeit:	3. März 2016
Fachbereich:	WD 3: Verfassung und Verwaltung

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund eines vorhergehenden Gutachtens zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer allgemeinen Impfpflicht[1] (Erwachsene und Kinder) wird nunmehr gefragt, ob eine Impfpflicht speziell für Kinder verfassungsrechtlich zulässig wäre. Da die verfassungsrechtlichen Fragen zur Einführung einer allgemeinen Impfpflicht bereits in dem genannten Gutachten behandelt wurden, geht es vorliegend vor allem um die Frage, ob eine Impflicht für Kinder mit dem in Art. 6 Abs. 2 GG festgeschriebenen Elternrecht vereinbar wäre.[2]

Zur Beantwortung dieser Frage wird zunächst auf die Gesetzgebungskompetenz und die derzeitige Rechtslage eingegangen (unten Ziff. 2.), bevor sodann die Vereinbarkeit einer Impfpflicht für Kinder mit dem Grundgesetz (GG) in materieller Hinsicht in den Blick genommen wird (unten Ziff. 3.).

2. Gesetzgebungskompetenz und derzeitige Rechtslage

In Bezug auf eine Impfpflicht liegt ein Fall der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG vor.[3] Dementsprechend steht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich zu. Grundsätzlich hat der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz mit dem Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG)[4] Gebrauch gemacht, das allerdings keine allgemeine Impfpflicht – und zwar weder für Erwachsene noch für Kinder – vorsieht.[5]

---

1 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Impfpflicht, (WD 3 - 3000 - 019/16).

2 Daher wird vorliegend die Frage, ob die Impfpflicht gegen den Schutz auf körperliche Unversehrtheit der Kinder verstößt (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), nicht noch einmal behandelt. Insoweit besteht verfassungsrechtlich kein Unterschied zwischen einer Impfpflicht nur für Kinder und einer generellen Impfpflicht für alle, d.h. für Erwachsene und Kinder.

3 Zur Gesetzgebungskompetenz bei der Impfpflicht allgemein: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 1), S. 3; Maunz, in: ders./Dürig (Begr.), Grundgesetz, Kommentar, Band 5, 75. EL 2015, Stand der Bearbeitung: 23. EL 1996, Art. 74 Rn. 213; Seiler, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online Kommentar zum Grundgesetz, 27. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 70; Wedlich, Nationale Präventionsmaßnahmen zur Erreichung des WHO-Impfziels bei Masern, 2014, S. 42 f.

4 Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das durch Artikel 6a des Gesetzes vom 10. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2229) geändert worden ist.

5 Siehe auch schon allgemein: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 1), S. 3; Schaks/Kahnert, Die Einführung einer Impfpflicht zur Bekämpfung der Masern. Eine zulässige staatliche Handlungsoption, MedR 2015, S. 860 (862).

3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Impfpflicht in materieller Hinsicht

Eine generelle Impfpflicht für Kinder kann in materieller Hinsicht verfassungsrechtlich zulässig sein.[6] Mit ihr geht im Regelfall ein Eingriff in das elterliche Erziehungsrecht (unten Ziff. 3.1) einher. Darüber hinaus ist ein Eingriff in die Religionsfreiheit möglich (unten Ziff. 3.3).

3.1. Vereinbarkeit mit dem elterlichen Erziehungsrecht

3.1.1. Eingriff in den Schutzbereich

Eine Zwangsimpfung von Kindern gegen den Willen der Eltern stellt einen Eingriff in das elterliche Erziehungsrecht aus Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG dar.

Von Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG umfasst sind die Pflege und Erziehung von Kindern. Während die Pflege auf das körperliche Wohl gerichtet ist und insbesondere die physische Sorge umfasst,[7] ist die Erziehung auf die Sorge für die seelische Entwicklung des Kindes gerichtet.[8] Art. 6 Abs. 2 GG ist sowohl ein Grundrecht gegen eine staatliche Einmischung in die Sorge des Kindes als auch eine **Grundpflicht**, die Kinder zu pflegen und zu erziehen.[9] Maßgeblich ist insgesamt das Kindeswohl, an dem sich Pflege und Erziehung zu orientieren haben.[10] Art. 6 Abs. 2 GG enthält die Vermutung, dass die Eltern am besten entscheiden können, was dem Kindeswohl entspricht.[11] Insoweit ist in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG der **Vorrang der Eltern** bei der Pflege und Erziehung der Kinder verankert.[12]

---

6 So im Ergebnis bspw. auch Gassner, Impfzwang und Verfassung, Mit Macht gegen Masern, abrufbar unter http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/masern-impfzwang-bahr/ (zuletzt abgerufen am 2. März 2016).

7 Brosius-Gersdorf, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 3. Aufl. 2013, Art. 6 Rn. 158; Erichsen, Elternrecht – Kindeswohl – Staatsgewalt, 1985, S. 31; Trapp, Impfzwang – Verfassungsrechtliche Grenzen staatlicher Gesundheitsvorsorgemaßnahmen, DVBl. 2015, S. 11 (18); Robbers, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr./Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 6. Aufl. 2010, Art. 6 Abs. 2 Rn. 143.

8 Robbers (Fn. 7), Art. 6 Abs. 2 Rn. 143; Brosius-Gersdorf (Fn. 7), Art. 6 Rn. 159.

9 BVerfGE 31, 194 (204); 56, 363 (381); Brosius-Gersdorf (Fn. 7), Art. 6 Rn. 141; vgl. Michael/Morlok, Grundrechte, 3. Aufl. 2012, § 9 Rn. 256.

10 Vgl. BVerfGE 24, 130 (143); 60, 79 (88); 61, 358 (372); 107, 104 (117); siehe Brosius-Gersdorf (Fn. 7), Art. 6 Rn. 142; siehe auch Jestaedt, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 176. EL 2015, Stand der Bearbeitung: 74. EL 1995, Art. 6 Abs. 2 und 3 Rn. 28 f., 34, 37, 39, 159.

11 Vgl. in diese Richtung BVerfGE 61, 358 (371); siehe Brosius-Gersdorf (Fn. 7), Art. 6 Rn. 141; Jestaedt (Fn. 10), Art. 6 Abs. 2 und 3 Rn. 6, 40 ff.; Michael/Morlok (Fn. 9), § 9 Rn. 256.

12 BVerfGE 24, 120 (138, 143 ff.); 56, 363 (381); 107, 104 (118); Brosius-Gersdorf (Fn. 7), Art. 6 Rn. 175 ff., 187; Erichsen (Fn. 7), 49 ff.; Höfling, Elternrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 7, 3. Aufl. 2009, § 155 Rn. 80; Jestaedt (Fn. 10), Art. 6 Abs. 2 und 3 Rn. 173 ff., 205; vgl. Wedlich (Fn. 3), S. 47; vgl. Trapp (Fn. 7), S. 11 (18); siehe auch Ossenbühl, Das elterliche Erziehungsrecht im Sinne des Grundgesetzes, 1981, S. 64, 71.

Von der Pflege ist auch die Entscheidung über eine medizinische Behandlung der Kinder im Sinne des Kindeswohls umfasst.[13] Schutzimpfungen für Kinder stellen medizinische Maßnahmen für das körperliche Wohl dar und sind als solche Maßnahmen der physischen Sorge, weswegen sie dem Schutzbereich des elterlichen Erziehungsrechts unterfallen.[14] Indem diese verpflichtend – gegebenenfalls unter Androhung von Sanktionen – durchgeführt werden, wird in das elterliche Erziehungsrecht eingegriffen.[15]

3.1.2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Eingriffe in das elterliche Erziehungsrecht können nach herrschender Meinung aufgrund der Ausübung des **staatlichen Wächteramtes** gerechtfertigt sein.[16] Eine Rechtfertigung kann sich auch aufgrund einer staatlichen Schutzpflicht gegenüber dem Leben und der körperlichen Unversehrtheit Dritter nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergeben (**kollidierendes Verfassungsrecht**).[17] Beispielsweise kann es dem Gesetzgeber nicht nur darum gehen, das einzelne Kind vor fatalen Krankheiten, sondern auch andere Kinder in Kindergarten und Schule vor der Ansteckung mit einer solchen Krankheit zu schützen. Insgesamt bedarf ein Eingriff in das Elternrecht einer **gesetzlichen Eingriffsgrundlage**.[18]

Der Eingriff in das Elternrecht ist jedoch nur gerechtfertigt und damit zulässig, wenn er verhältnismäßig ist.[19] Dafür muss der Eingriff einem legitimen gesetzgeberischen Zweck dienen und im Übrigen geeignet, erforderlich und angemessen sein, um diesen Zweck zu erreichen. Der Schutz des Kindes (im Verhältnis zu seinen Eltern) und Dritter vor schweren Krankheiten sind legitime gesetzgeberische Zwecke. Sie dürften zu dessen Umsetzung auch regelmäßig geeignet und erforderlich sein.[20]

---

13 Trapp (Fn. 7), S. 11 (18 f.); vgl. Brosius-Gersdorf (Fn. 7), Art. 6 Rn. 158.

14 Sacksofsky/Nowak, Grundrechte und Staatsorganisationsrecht – Masernimpfpflicht, JuS 2015, S. 1007 (1010); vgl. Trapp (Fn. 7), S. 11 (19).

15 Vgl. Sacksofsky/Nowak (Fn. 14), S. 1007 (1010); Trapp (Fn. 7), S. 11 (19); siehe auch Wedlich (Fn. 3), S. 47.

16 In diese Richtung bspw. BVerfGE 24, 119 (138); 59, 360 (376); siehe auch Erichsen (Fn. 7), S. 47 f.; Höfling (Fn. 12), § 155 Rn. 53; in diese Richtung auch Trapp (Fn. 7), S. 11 (18), darauf, dass die Rechtsprechung des BVerfG einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt statuiert, weist auch Jestaedt (Fn. 10), Art. 6 Abs. 2 und 3 Rn. 162, hin; als vorbehaltlos garantiert sehen das elterliche Erziehungsrecht bspw. BVerwGE 64, 308 (312) und Brosius-Gersdorf (Fn. 7), Art. 6 Rn. 171 sowie Ossenbühl (Fn. 12), S. 59, an.

17 BVerfGE 107, 104 (118); Höfling (Fn. 12), § 155 Rn. 54; vgl. Brosius-Gersdorf (Fn. 7), Art. 6 Rn. 171.

18 BVerfGE 107, 104 (120); Brosius-Gersdorf (Fn. 7), Art. 6 Rn. 178; Erichsen (Fn. 7), S. 47; Höfling (Fn. 12), § 155 Rn. 53; Jestaedt (Fn. 10), Art. 6 Abs. 2 und 3 Rn. 201; vgl. Wedlich (Fn. 3), S. 48.

19 Siehe BVerfGE 7, 320 (323 f.); 120 (145); vgl. auch BVerfGE 107, 104 (118); Erichsen (Fn. 7), S. 57 f.; Jestaedt (Fn. 10), Art. 6 Abs. 2 und 3 Rn. 204 f; vgl. Ossenbühl (Fn. 12), S. 76.

20 Zur Erforderlichkeit von Zwangsimpfungen unter Einbeziehung anderer Maßnahmen siehe: Sacksofsky/Nowak (Fn. 14), S. 1007 (1011); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 1), S. 5; Wedlich (Fn. 3), S. 49 ff.; anderer Ansicht teils Trapp (Fn. 7), S. 11 (17).

Problematisch könnte die **Angemessenheit** der Impfpflicht sein. Um angemessen zu sein, dürfte der Zweck nicht außer Verhältnis zum Mittel stehen. Es erfolgt insoweit eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe andererseits. Diese Abwägung ist für jede Krankheit und Impfung unter Einbeziehung aller Krankheits-, Ansteckungs- und Impfrisiken gesondert durchzuführen. Dabei ist stets zu berücksichtigen, dass gerade die verschiedenen wissenschaftlichen und medizinischen Aspekte, die in die Abwägung einzustellen sind, auf – nach aktuellen Forschungsstand – gesicherten Erkenntnissen beruhen müssen.[21]

In diesem Zusammenhang kommt zum Tragen, dass den Eltern hinsichtlich der Pflege des Kindes ein Vorrang eingeräumt wird, den der Staat zu achten hat (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG).[22] Aus Sicht des dem Staat verbleibenden **Wächteramts** darf und muss er nur dann eingreifen, wenn die Pflege- und Erziehungspflicht vernachlässigt und dadurch das Kindeswohl gefährdet oder geschädigt wird.[23] Auch ist er in der Wahl seiner Handlungen auf ein „**Interventionsminimum**“[24] beschränkt. Er kann gerade nicht von sich aus die **optimalste Gesundheitsversorgung** für die Kinder verpflichtend anordnen,[25] da den Eltern insoweit ein vorrangiges Entscheidungsrecht zukommt. Daher dürfte die gesetzliche Anordnung von Zwangsimpfungen (allein) aufgrund des staatlichen Wächteramtes wohl **hohen Anforderungen** unterliegen. Es soll der Elternverantwortung zugewiesen sein, zu bestimmen, „welches Maß an Belastung und risikobehaftetem Eingriff sie ihrem Kind unter Abwägung seiner Lebenschancen noch zumuten wollen.“[26] In Bezug auf Impfungen wird der Staat daher im Grundsatz auch das Recht der Eltern zu berücksichtigen haben, die Vorteile der Impfung mit ihren möglichen Nachteilen (Nebenwirkungen, „Impfschäden“) für ihre Kinder abzuwägen.

In diese Abwägung ist aber auch der Schutz vor Ansteckungen Dritter (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) einzubeziehen.[27] Hinzuweisen ist insoweit vor allem auf die mit einer flächendeckenden Impfung zu erzielende „**Herdenimmunität**“ durch die Unterbrechung der Infektionskette, mit der die Zirkulation einer Krankheit unterbunden wird.[28] Durch flächendeckende Impfungen werden damit – im Gegensatz zu anderen Maßnahmen – auch z.B. solche Personen geschützt, die selbst gegen

---

21 Gassner (Fn. 6).

22 Siehe Fn. 12.

23 Brosius-Gersdorf (Fn. 7), Art. 6 Rn. 179 ff.; Erichsen (Fn. 7), 53 f.; Jestaedt (Fn. 10), Art. 6 Abs. 2 und 3 Rn. 178 f., 188 ff.; vgl. in diese Richtung auch Ossenbühl (Fn. 12), S. 72.

24 Jestaedt (Fn. 10), Art. 6 Abs. 2 und 3 Rn. 205.

25 Vgl. Brosius-Gersdorf (Fn. 7), Art. 6 Rn. 183; vgl. Trapp (Fn. 7), S. 11 (18 f.); siehe auch Sacksofsky/Nowak (Fn. 14), S. 1007 (1011).

26 Höfling (Fn. 12), § 155 Rn. 84; vgl. dazu auch noch Jestaedt (Fn. 10), Art. 6 Abs. 2 und 3 Rn. 136.

27 Vgl. Murswiek (Fn. 31), Art. 2 Rn. 188 ff.

28 Schaks/Kahnert (Fn. 5), S. 860 (864); vgl. Wedlich (Fn. 3), S. 49.

Impfstoffe überempfindlich reagieren und denen deswegen keine eigene Schutzimpfung zu Gute kommen kann.[29]

Im Ergebnis der Abwägung dieser verschiedenen Interessen dürfte eine gesetzliche Impfpflicht für Kinder wohl nur in Bezug auf solche **Krankheiten** verfassungsrechtlich zulässig sein, die für das Leben oder die Gesundheit des Kindes **fatale Folgen** haben können, und die – bei fehlender individueller und flächendeckender Impfung – eine nicht untergeordnete **Ansteckungswahrscheinlichkeit** aufweisen (wie dies nach den Darstellungen der Ständigen Impfkommission des Robert Koch-Instituts z.B. bei Tetanus, Diphtherie, Kinderlähmung, HiB der Fall sein könnte[30]).[31] Bei sonstigen Schutzimpfungen wird sich voraussichtlich gerade das Elternrecht gegenüber dem staatlichen Wächteramt durchsetzen.

Soweit eine generelle Impfpflicht für bestimmte Krankheiten verfassungsgemäß ist, darf dabei jedoch nicht übersehen werden, dass das elterliche Erziehungsrecht sowie auch das Recht auf körperliche Unversehrtheit des Kindes (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) einer Impfung entgegenstehen, wenn das Kind eine Impfstoffunverträglichkeit aufweist. Um eine Verhältnismäßigkeit auch für solche besondere Einzelfälle sicherzustellen,[32] müsste der Gesetzgeber bei der Einführung einer generellen Impfpflicht für Kinder auch **Ausnahmeregelungen** vorsehen. Danach könnte ein Impfpflichtiger, der nach ärztlichem Zeugnis ohne Gefahr für sein Leben oder seine Gesundheit nicht geimpft werden kann, von der Impfpflicht freigestellt werden.[33]

3.2. Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf Religionsfreiheit

Da offenkundig einige Religionen Impfungen aus Glaubensgründen ablehnen, kann in einer Impfpflicht möglichweise auch ein Eingriff in das Grundrecht auf Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG liegen.[34] Insoweit ist jedoch festzuhalten, dass auch ein Eingriff in dieses Grundrecht aufgrund kollidierenden Verfassungsrechts (Leben und Gesundheit Dritter, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) gerechtfertigt werden kann. Insoweit gelten die obigen Erwägungen (siehe 3.1.2) entsprechend.[35]

4. Fazit

In der Einführung einer generellen Impfpflicht liegt ein Eingriff in das Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) und gegebenenfalls ein Eingriff in die Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG). Dieser Grundrechtseingriff kann aus dem Blickwinkelt der jeweiligen (nicht geimpften) Kinder durch **Berufung auf das staatliche Wächteramt** (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG) und durch den **Schutz**

---

29 Schaks/Kahnert (Fn. 5), S. 860 (864); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Fn. 1), S. 5.

30 Vgl. dazu http://www.rki.de/DE/Content/Kommissionen/STIKO/Empfehlungen/Impfempfehlungen_node.html.

31 Im Ergebnis ebenso: Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 2 Rn. 186.

32 Siehe auch Wedlich (Fn. 3), S. 53.

33 Eine ähnliche Regelung besteht bereits in § 20 Abs. 6 Satz 3 IfSG.

34 Schaks/Kahnert (Fn. 5), S. 860 (866).

35 Vgl. dazu auch Schaks/Kahnert (Fn. 5), S. 860 (866).

von Leben und körperlicher Unversehrtheit Dritter (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) gerechtfertigt sein. Die Abwägung dieser widerstreitenden grundrechtlichen Interessen muss für jede Impfung bzw. jede Krankheit getrennt erfolgen. Das Interesse an der Impfpflicht wird sich dabei wohl nur bei Krankheiten durchsetzen können, bei denen eine hohe Gefahr eines fatalen Verlaufs für das Leben oder die Gesundheit der Kinder sowie eine nicht untergeordnete Ansteckungswahrscheinlichkeit und die besteht. Aber auch bei einer verfassungsrechtlich zulässigen Impfpflicht wird der Gesetzgeber Ausnahmeregelungen vorsehen müssen, damit auch der Angemessenheit des Grundrechtseingriffs in besonderen Einzelfällen Rechnung getragen werden kann.

Ende der Bearbeitung