

Radioreport Recht
Aus der Residenz des Rechts
Dienstag, den 25. Januar 2022

<https://www.swr.de/swr1/sendung-sw1-radioreport-recht-100.html>

Mit Klaus Hempel

Allgemeine Impfpflicht – Was sind die rechtlichen Knackpunkte?

Olaf Scholz: Ich halte eine Impfpflicht für erforderlich. Ich glaube, es sollte um alle Erwachsenen gehen. Ich glaube persönlich, dass es auch so ist, dass es möglichst unbürokratisch und schlank geschehen sollte, dass man keine großen Strukturen etablieren muss, um das zu machen, das geht auch bei anderen Dingen, aber dass es notwendig ist.

Klaus Hempel: Bundeskanzler Olaf Scholz, SPD, ist dafür, eine allgemeine Impfpflicht einzuführen. Doch, ob sie kommt, und wenn ja in welcher Form, ist nach wie vor offen. Die Bundesregierung will keinen eigenen Vorschlag dazu machen. Vielmehr sollen die Bundestagsabgeordneten, ohne Fraktionszwang, eigene Gruppenanträge vorlegen. Die ersten Vorschläge gibt es bereits. Darüber hinaus stellt sich die Frage: Wäre eine allgemeine Impfpflicht überhaupt rechtlich zulässig?

Mit dieser Frage wollen wir uns heute ausführlicher beschäftigen. Bei mir im Studio ist ARD-Rechtsexperte Frank Bräutigam. Frank, der Gesetzgeber hat ja bereits eine spezielle Impfpflicht eingeführt, nämlich für Beschäftigte im Gesundheitswesen. Bis Mitte März müssen diese nachweisen, dass sie

entweder geimpft oder genesen sind. Sonst drohen rechtlichen Konsequenzen. Welche sind das genau?

Frank Bräutigam: Also das läuft so, dass die Arbeitgeber das dann melden müssten, dem Gesundheitsamt. Das Amt kann dann ein Betretungs- und Beschäftigungsverbot aussprechen. Und das führt dann dazu oder kann dazu führen, dass sie zum Beispiel keinen Lohn mehr bekommen, oder arbeitsrechtliche Möglichkeiten eintreten können, eine Abmahnung bis hin zu einer Kündigung. Das kann wirklich sehr hart werden.

Klaus Hempel: Jetzt wird in Berlin ja gerade darüber nachgedacht, eine allgemeine Impfpflicht einzuführen, also eine Pflicht für alle Bürgerinnen und Bürger, sich impfen zu lassen. Da stellt sich die Frage wäre das rechtlich zulässig? Immerhin würde eine solche Pflicht ja massiv in die Grundrechte eingreifen.

Frank Bräutigam: Das ist eine ganz schwierige Frage. Und da muss man auch so ehrlich sein, dass es da keine ganz eindeutige Antwort darauf gibt. Und auch noch nicht geben kann, weil man ja noch nicht genau weiß, wie so eine Pflicht ausgestaltet wird. Das so vorweg. Insgesamt sind wir aber gerade an einem Punkt, wo wir merken: Die Impfquote stagniert. Die geht nicht mehr so schnell hoch, wie man das ursprünglich vielleicht erwartet hatte. Und dann kann man, denke ich, zumindest darüber nachdenke: Sind jetzt alle mildereren Mittel ausgereizt, sodass so eine Impfpflicht zumindest vielleicht begründbar ist? Aber im Einzelfall sicher sein kann man sich da noch nicht.

Klaus Hempel: Gehen wir mal auf ein paar Punkte ein, die rechtlich bedeutsam sind. Eine solche Pflicht wäre verfassungsrechtlich an nur zulässig, wenn damit ein legitimes Ziel verfolgt wird. Was wäre denn das Ziel einer Impfpflicht?

Frank Bräutigam: Das ist ein ganz spannender Punkt, weil aus meiner Sicht der Gesetzgeber oder die Politik da auch noch nicht so viel Klarheit geschaffen hat durch ihre Äußerungen. Ein legitimes Ziel wäre es nicht, die Ungeimpften vor sich selbst zu schützen. Es muss um den Schutz Dritter, also der gesamten Gesellschaft gehen. Und da gibt es mehrere Möglichkeiten. Zum Beispiel, dass man das Gesundheitssystem vor Überlastung schützen möchte. Denn das ist ja ganz wichtig, dass es funktioniert, oder dass man Menschen, die sich bei Ungeimpften anstecken, schützen möchte. Vor allem die sogenannten vulnerablen Gruppen, die man besonders schützen möchte.

Aber wenn so ein Gesetz gemacht würde, wäre es ganz wichtig, dass der Gesetzgeber sein Ziel, das er erreichen will, genau benennt und begründet.

Klaus Hempel: Du hast jetzt da verschiedene Punkte skizziert, was das Ziel sein könnte. Es stellt sich aber auch die Frage: Wäre eine Impfpflicht wirklich geeignet, diese Ziele, die Du skizziert hast, zu erreichen? Also beispielsweise eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern oder eben die Bevölkerung angemessen zu schützen? Einige sagen ja, wegen Omikron brauchen wir eigentlich gar keine Impfpflicht mehr.

Frank Bräutigam: Das ist gerade ein ganz spannender Zeitpunkt. Und auch diese neue Omikron-Variante kann da relevant sein. Natürlich muss eine Impfpflicht auch etwas bringen, auch vor dem Hintergrund der neuen Variante. Und da glaube ich, dass weder die Politik noch die Juristen gerade ganz alleine einschätzen können, ob das was bringt. Das ist gerade wieder mal ein Zeitpunkt, wo alle, vor allem der Gesetzgeber, massiv auf Beratung durch die Wissenschaft angewiesen sind. Und da hören wir ja gerade verschiedene Stimmen. Manche sagen, ja das wird besser, aber alles auf Basis der Impfungen. Und andere halten dagegen. Das wird ein ganz entscheidender Knackpunkt bei diesem neuen Gesetz.

Klaus Hempel: Eine Impfpflicht müsste ja auch, wenn man es juristisch durchprüft, erforderlich sein. Auch da muss man die Frage stellen: Ist das der Fall? Denn immerhin sind ja schon sehr, sehr viele Menschen in Deutschland geimpft.

Frank Bräutigam: Darüber kann man ganz besonders streitig diskutieren. Da kann auch jeder sich seine eigene Meinung bilden. Erforderlich bedeutet ja: Es gibt keine milderen Mittel, die genauso gut geeignet sind, um die Ziele zu erreichen. Da kann man natürlich, denke ich, sagen: Wir sind an dem Punkt angelangt, wo viele der milderen Mittel - also Anreize schaffen, appellieren und so weiter - möglicherweise langsam ausgereizt sind. Und natürlich könnte man auch sagen: Dann gibt es halt weiterhin Beschränkungen im Alltag. Aber Beschränkungen für so viele Millionen Menschen - durchaus auch harte Beschränkungen mit Auswirkungen, wirtschaftlich, psychosozial und so weiter - vielleicht ist im Vergleich dazu eine Impfpflicht dann das mildere Mittel. Das sind so die Gedankengänge, die ein Gericht dann durchprüfen würde. Und wo es dem Gesetzgeber, traditionell gerade das Bundesverfassungsgericht, auch einen gewissen Spielraum gibt, da seine Einschätzung zu treffen. Aber der Gesetzgeber müsste diese Begründung,

denke ich, zumindest in den Debatten offenlegen, damit ein Gericht dann das auch nachvollziehen kann.

Klaus Hempel: Ein weiterer ganz wichtiger Prüfungspunkt wäre eine Impfpflicht müsste auch angemessen sein, wäre das aus deiner Sicht der Fall?

Frank Bräutigam: Dabei geht es ja darum, dass es nicht ein zu harter Eingriff in die Grundrechte sein darf. Und da kommen dann immer wichtige Dinge ins Spiel wie Nebenwirkungen. Was kann passieren? Natürlich gibt es die auch. Wenn ich aber als wissenschaftlicher Laie zumindest nachverfolge, welche Zahlen das sind im Vergleich zum Nutzen der Impfung, glaube ich, dass man diese Hürde schon nehmen kann. Dass man also in der Abwägung von möglichen Nebenwirkungen und Schäden im Vergleich zu dem Nutzen einer Impfung und Impfpflicht diese Hürde nehmen könnte.

Klaus Hempel: Am Ende würde mit ziemlicher Sicherheit das Bundesverfassungsgericht die Impfpflicht prüfen müssen. Gibt es bereits Rechtsprechung zur Impfpflicht, an der wir uns orientieren könnten?

Frank Bräutigam: Vom Bundesverfassungsgericht selbst zumindest nicht abschließend. Es gibt eine Teilimpfpflicht in einem anderen Bereich. Da geht es um die Masern-Impfung. Alle Kinder, die in eine Kita gehen oder auch die Menschen, die dort arbeiten, müssen gegen Masern geimpft sein. Dagegen wurde geklagt. Es gibt eine Eilentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die dieses Gesetz nicht gestoppt hat. Das ist keine abschließende inhaltliche Prüfung. Aber da tauchte zum Beispiel auch der Begriff der „Schutzpflicht des Staates“ auf. Das war zumindest in dieser Eilentscheidung ein Aspekt, der dem Gericht wichtig zu sein schien. Ansonsten gibt es keine abschließenden Entscheidungen zur Masern-Impfpflicht und auch noch nicht zur Teil-Impfpflicht in den Pflegeberufen und Krankenhäusern. Da erwarte ich eigentlich, dass bald eine Eilentscheidung kommt, vor dem 15. März womöglich noch.

Es gibt ein Urteil, das sich mit der Impfpflicht inhaltlich beschäftigt hat auf internationaler Ebene. Und zwar vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Der hat über eine Teil-Impfpflicht in Tschechien geurteilt und gesagt: Das war rechtlich zulässig, also kein Verstoß gegen die Grundrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention. Das lässt sich nicht eins zu eins auf die Corona-Situation und die Impfpflicht in Deutschland übertragen. Aber es ist zumindest ein hohes und wichtiges Gericht, das eine Impfpflicht dort gebilligt hat.

Klaus Hempel: Erst mal vielen Dank an Frank Bräutigam.

Wichtig: Wir reden hier ausschließlich über rechtliche Aspekte. Das möchte ich an dieser Stelle ausdrücklich betonen. Ob der Gesetzgeber der Bevölkerung eine allgemeine Impfpflicht zumuten will oder nicht, ist eine politische Frage, um die es hier in dieser Sendung nicht geht. Es stellt sich natürlich auch die Frage, wie der Staat eine Impfpflicht durchsetzen könnte. Dazu gleich mehr.

Alle Corona-Maßnahmen waren von Anfang an umstritten. Sogar von „Corona-Diktatur“ ist die Rede. Kritiker werfen auch den Gerichten immer wieder vor, ihre Rechte nicht zu schützen. Aber was sagen die Fakten? Segnen Gerichte die Corona-Regeln eher ab oder nicht? Florian Roithmeier hat mit jemandem gesprochen, der sich die Fakten angeschaut hat.

Florian Roithmeier: Seit fast zwei Jahren haben die Verwaltungsgerichte mit einer Flut an Corona-Verfahren zu tun. Tausende Gerichtsentscheidungen sind seit Anfang der Pandemie zusammengekommen. Rechtsreferendar Johannes Kruse aus Düsseldorf hat sich gemeinsam mit einem IT-Experten die Mühe gemacht, diese auszuwerten. Dazu hat er als erstes in juristischen Datenbanken recherchiert, in denen die Entscheidungen gespeichert sind.

Johannes Kruse: Und da haben wir dann einfach „Corona“ und/oder „Covid-19“ eingegeben. Dann wurden uns da ca. 60.000 Entscheidungen angezeigt. Letztlich blieben dann 2.300 Entscheidungen, die wir eingehend ausgewertet haben – und zwar mit Hilfe von algorithmusgestützten Verfahren, das heißt nicht manuell.

Florian Roithmeier: In den meisten Fällen ging es um die Maskenpflicht oder um Auflagen für Versammlungen, Gastronomie und Einzelhandel. Bei seiner Analyse hat sich Kruse auf einen bestimmten „Grundkonflikt“ konzentriert – und zwar:

Johannes Kruse: Zwischen Freiheit und Gesundheit. Also: Die einzelnen Bürger, die vor die Verwaltungsgerichte gehen, wollen Freiheit: Versammlungsfreiheit oder die Freiheit, keine Maske zu tragen. Der Staat und die Gesundheitsämter treten letztlich für die Gesundheit ein. Und dann haben wir gesagt: Das ist der Grundkonflikt.

Florian Roithmeier: Fast alle ausgewerteten Entscheidungen waren Eilentscheidungen. Also Fälle, in denen die Gerichte nur wenig Zeit hatten, zu entscheiden und bei denen es später noch eine Entscheidung im Hauptverfahren geben kann. Und so haben die Gerichte entschieden:

Johannes Kruse: Die Freiheitsquote beträgt 18 Prozent. Das heißt, in ca. jedem fünften Verfahren haben die Gerichte gesagt: Die Maßnahmen sind zu streng bzw. die persönlichen Freiheiten der Bürger haben Vorrang. Und dann haben wir geschaut: Wie ist es bei der Versammlungsfreiheit? Wie ist es bei der Maskenpflicht? Und das war sehr interessant: Zum Beispiel, wenn man gegen die Maskenpflicht geklagt hat, hat man in 6 % der Fälle nur gewonnen. Wenn man hingegen gegen Beschränkungen der Versammlungsfreiheit geklagt hat, dann hatte man in 43 % der Fälle Erfolg. Das ist schon ein substanzieller Unterschied.

Florian Roithmeier: Dass die Gerichte bei der Versammlungsfreiheit kritischer sind, liege daran, dass das Grundgesetz Versammlungen besonders schütze, so Rechtsreferendar Johannes Kruse. Die Maskenpflicht haben die Gerichte weitestgehend gebilligt.

Johannes Kruse: Die Gerichte haben gesagt: Die Maskenpflicht ist die am wenigsten eingriffsintensivste Maßnahme. Und auf der anderen Seite sind sie einhellig von der Wirksamkeit der Maskenpflicht überzeugt.

Florian Roithmeier: Die Gerichte sagten also meistens: Die Corona-Beschränkungen sind gerechtfertigt. Nicht nur in Sachen Maskenpflicht und Versammlungen, sondern auch was Gastronomie, Einzelhandel, das Kulturleben und Schulen angeht. Was Kruse aber kritisch sieht: die Begründungen. Oft hätten sich die Gerichte nämlich einzig und allein auf das gestützt, was das Robert Koch-Institut sagt.

Johannes Kruse: Rein rechtlich ist da nichts dran problematisch. Denn das Infektionsschutzgesetz sieht das so vor, dass das RKI in Deutschland die maßgebliche Instanz ist. Aber das RKI ist letztlich eine Behörde, die auch in gewissen Teilen unabhängig ist, aber weisungsgebunden im Verhältnis zum Bundesgesundheitsministerium. RKI, das ist okay, aber dann daneben bitte auch die internationale Forschung, die wirklich unabhängig ist, vor allem mit Blick auf Deutschland.

Klaus Hempel: Rechtsreferendar Johannes Kruse aus Düsseldorf war das. Er hat mithilfe von Computertechnik tausende Gerichtsentscheidungen zu Corona analysiert. In den meisten Fällen haben die Gerichte die Maßnahmen in Eilverfahren vorerst gebilligt. Der Beitrag war von Florian Roithmeier. Und damit zurück zum Thema Impfpflicht. Bei mir im Studio ist ARD-Rechtsexperte Frank Bräutigam. Frank, sollte der Gesetzgeber eine

allgemeine Impfpflicht einführen, stellt sich ja die Frage: Wie könnte der Staat sie durchsetzen?

Frank Bräutigam: Also nicht durch einen Impfzwang, dass man sich vorstellt, die Polizei bringt einen zum Arzt, hält einen fest, und der Arzt impft einen dann unter Zwang. Also ich glaube, das wäre rechtlich ausgeschlossen. Eine typische Möglichkeit wäre ein Bußgeld. Dann wäre natürlich die Frage, wie man das kontrolliert. Also würde die Polizei auf den Straßen, würden die Ordnungsbehörden auf den Straßen bewusst Corona Impfkontrollen machen. Und wer das dann nicht nachweisen kann, der muss ein Bußgeld zahlen. Das ist eine Möglichkeit, das hängt dann auch ganz viel von praktischen Kapazitäten der Behörden ab. Wenn man sich Österreich anschaut, das erste Land mit einer allgemeinen Impfpflicht gerade: Die sehen so ein Bußgeld als Sanktion zum Beispiel vor, schließen aber auch ausdrücklich aus, dass die Leute, die nicht zahlen, auf Dauer deswegen in sogenannte Erzwingungshaft müssen. Diese ganz harten Sanktionsmittel werden ausgeschlossen. Womöglich wäre das auch eine Option in Deutschland.

Klaus Hempel: Der Staat müsste ja auch irgendwie kontrollieren können, wer geimpft ist und wer nicht. Und da kommt dann immer wieder ein sogenanntes Impfregister ins Spiel. Geht das überhaupt datenschutzrechtlich, ein solches Impfregister? Immerhin geht es ja auch um gesundheitsbezogene Daten, die etwas sehr Persönliches sind.

Frank Bräutigam: Das wäre eine Riesenbaustelle, glaube ich, und datenschutzrechtlich auch wirklich Neuland. Insofern, denke ich, können wir das hier nicht abschließend bewerten. Als grobe Linie glaube ich: Man kann nicht sagen, was ist per se verboten und unmöglich. Es käme, glaube ich, datenschutzrechtlich darauf an, wie man das ausgestaltet, welche Zwecke man bestimmt, also auf die Details. Man muss aber dazu wissen: Das ist keine schnelle Lösung, die man in drei, vier Wochen fertig hat. Sondern da bräuchte man, glaube ich, viele Monate, wenn nicht sogar ein ganzes Jahr dafür.

Klaus Hempel: Vielen Dank Frank Bräutigam für die Erläuterungen. Mal schauen, wie das mit der Impfpflicht weitergeht. Für die Beschäftigten im Gesundheitswesen wurde sie bereits eingeführt. Mehrere Betroffene haben bereits beim Bundesverfassungsgericht dagegen geklagt und einen Eilantrag eingereicht. Gut möglich, dass das Verfassungsgericht schon sehr bald über den Eilantrag entscheiden wird.

Das war der Radioreport Recht. Vielen Dank fürs Zuhören. Mein Name ist Klaus Hempel.