

MARTIN NETTESHEIM

# Impfpflichten

*Studien zum  
Medizin- und Gesundheitsrecht*

8

---

**Mohr Siebeck**

# Studien zum Medizin- und Gesundheitsrecht

Herausgegeben von

Steffen Augsberg, Karsten Gaede, Jens Prütting

8





Martin Nettesheim

# Impfpflichten

Verfassungsrechtliche Konflikte  
zwischen Körperidentität, Selbstbestimmung  
und öffentlicher Gesundheitspolitik

Mohr Siebeck

*Martin Nettesheim*, geboren 1964; Studium der Rechtswissenschaft in Freiburg, Berlin und Ann Arbor; 1993 Promotion; 1999 Habilitation; Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht und Völkerrecht an der Universität Tübingen; Permanent Visiting Fellow am Institute of European Studies an der UC Berkeley.

ISBN 978-3-16-162192-5 / eISBN 978-3-16-162200-7

DOI 10.1628/978-3-16-162200-7

ISSN 2699-6855 / eISSN 2699-6863 (Studien zum Medizin- und Gesundheitsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Martin Fischer in Tübingen aus der Minion gesetzt und von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Die Geschichte dieser Studie reicht in den Herbst 2021 zurück. Die COVID-19-Pandemie<sup>1</sup> war zu diesem Zeitpunkt bereits 18 Monate alt. Staat und Gesellschaft hatten Phasen strenger und weitreichender Freiheitsbeschränkungen durchlaufen. Nach einem vergleichsweise unbeschwerten Sommer 2021 stiegen die Fallzahlen mit einer neuen Virus-Variante (»Delta«) wieder an. Aufgrund der im September 2021 anstehenden Bundestagswahlen zögerte man mit der (Wieder-)Einführung neuer Verhaltensregelungen und Kontaktbeschränkungen lange. Die hohen Fallzahlen im Oktober und November 2021 führten dazu, dass der Ruf nach Einführung einer gesetzlichen Impfpflicht laut wurde. Auch eine Reihe von Politikern, die dies wenige Monate vorher ausgeschlossen hatten, gaben ihren bisherigen Standpunkt auf und befürworteten nunmehr die Einführung einer derartigen Pflicht. Dann breitete sich auch noch eine neue Variante (»Omikron«) aus, die die Fallzahlen weiter nach oben trieb.

In der darauf einsetzenden verfassungsrechtswissenschaftlichen und politischen Diskussion fielen die Positionen weit auseinander. Befürworter einer Impfpflicht argumentierten häufig utilitaristisch, indem sie auf den Nutzen einer derartigen Maßnahme für die Gesamtbevölkerung verwiesen. Sie machten geltend, dass andernfalls neue freiheitsbeschränkende Maßnahmen notwendig würden, und stellten die Impfung als unwesentlichen, ja sogar nutzbringenden Eingriff in den Körper (»kleiner Piks«) dar. Manche Befürworter schienen einfach die Geduld verloren zu haben; andere gaben sich quasi-autoritären Zwangspantasien hin (Anordnung von »Beugehaft«). Gegner stellten die Impfgefahren heraus, zudem ihren Anspruch darauf, im Umgang mit dem Körper ein eigenständiges (und eigenwilliges) Verständnis pflegen zu können. Sie verwiesen auf die Unsicherheiten des Pandemieverlaufs, zudem auf die Unklarheiten hinsichtlich der gesundheitspolitischen Wirkung einer Impfpflicht als Instrument der Pandemiebekämpfung. Manche stützten sich auch einfach auf eine libertäre Vorstellung von Freiheit (»mein Körper gehört mir«).

---

<sup>1</sup> *Di Fabio, Udo*, Coronabilanz Lehrstunde der Demokratie, 2021; *Kersten, Jens/Rixen, Stephan*, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 2021; *Thiefen, Malte*, Auf Abstand eine Gesellschaftsgeschichte der Corona-Pandemie, 2021.

Diese Diskussionen machten vor allem deutlich, wie sehr die verfassungsrechtliche Einordnung einer allgemeinen Impfpflicht davon abhängt, wie man den damit verbundenen Körpereingriff und die damit bewirkten Folgen (für die betroffene Person, aber auch für die Gesamtgesellschaft) deutet. Es war offenkundig, dass von den Diskutantinnen und Diskutanten ganz unterschiedliche Sinn- und Orientierungsmuster zum Tragen gebracht wurden. Ich habe dies in einem Beitrag im Verfassungsblog angesprochen.<sup>2</sup> Wenige Wochen später diskutierten *Ute Sacksofsky*<sup>3</sup> und *Klaus Ferdinand Gärditz*<sup>4</sup> diese Frage kontrovers.<sup>5</sup> Die Diskussion gab mir Anlass, eine vertiefende Studie zur verfassungsrechtlichen Einordnung von Impfpflichten anzufertigen, die vom Bemühen um rechtskulturell sensible Grundrechtsinterpretation getragen ist.

Die Studie wurde im Februar und März 2022 geschrieben. Die Gesetzgebungsverfahren, mit denen eine COVID-19-Schutzimpfung allgemein<sup>6</sup> oder für ältere Menschen<sup>7</sup> verpflichtend gemacht werden sollte, konnten eingearbeitet werden.<sup>8</sup> Auch der Beschluss des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. April 2022, der die Verfassungskonformität der Verpflichtung bestimmter Personengruppen zur Vorlage eines Impfnachweises über eine

---

<sup>2</sup> *Nettesheim, Martin*, Die Enttabuisierung des Körpers, Verfassungsblog vom 7.12.2021, <https://verfassungsblog.de/die-enttabuisierung-des-korpers>. Hierzu jetzt *Blankenagel, Alexander*, Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Impfpflicht gegen Corona?, *Juristenzeitung* 77 (2022), 267, S. 269 mit Fn. 29.

<sup>3</sup> *Sacksofsky, Ute*, Allgemeine Impfpflicht: Ein kleiner Piks, ein großes verfassungsrechtliches Problem, Verfassungsblog vom 21.1.2022, <https://verfassungsblog.de/allgemeine-impfpflicht-ein-kleiner-piks-ein-groes-verfassungsrechtliches-problem>.

<sup>4</sup> *Gärditz, Klaus F.*, Grundrechtsdogmatik auf dem Jahrmarkt der Wahrheiten?, Anmerkungen zur Impfpflicht-Kritik von U. Sacksofsky, Verfassungsblog vom 24.1.2022, <https://verfassungsblog.de/grundrechtsdogmatik-auf-dem-jahrmarkt-der-wahrheiten>.

<sup>5</sup> Zur Einordnung: *Nettesheim, Martin*, Objektivitätsillusionen des Verfassungsrechts, Verfassungsblog vom 4.2.2022, <https://verfassungsblog.de/objektivitaetsillusionen-des-verfassungsrechts>.

<sup>6</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Aufklärung, Beratung und Impfung aller Volljährigen gegen SARS-CoV-2, BT-Drs. 20/899 vom 3.3.2022.

<sup>7</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer verpflichtenden Impfberatung für Erwachsene und einer altersbezogenen Impfpflicht ab 50 Jahren unter Vorbehalt gegen das Coronavirus SARS-CoV 2, BT-Drs. 20/954 vom 10.3.2022.

<sup>8</sup> Am 7.4.2022 lehnte der Deutsche Bundestag auch Beschlussanträge ab, die auf eine Steigerung der Impfbereitschaft ohne allgemeine Impfpflicht abzielten (BT-Drs. 20/680 vom 15.2.2022) bzw. auf den Erlass eines Impfvorsorgegesetzes abzielten (BT-Drs. 20/978 vom 14.3.2022).

COVID-19-Schutzimpfung zum Gegenstand hatte,<sup>9</sup> ist noch eingeflossen.<sup>10</sup> Dieser Entscheidung ist zuzustimmen: Wer in einer Einrichtung arbeitet, in der besonders vulnerable Personen leben, muss eine besondere Verantwortung für deren Wohl übernehmen.<sup>11</sup> Der Präzedenzwert der Entscheidung für eine allgemeine, alle Bevölkerungskreise treffende Impfpflicht ist genau aus diesem Grund aber auch gering.

Die Erstellung der Studie wurde von der Rechtsanwaltskanzlei wuertemberger Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB gefördert. Ich danke für die Übernahme der Druckkosten.

Tübingen, den 30. November 2022

Martin Nettesheim

---

<sup>9</sup> Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, BT-Drs. 20/188 und 20/250; hierzu: *Rixen, Stephan*, Impfpflicht oder »2G minus K«?, Verfassungsblog vom 11.12.2021, <https://verfassungsblog.de/impfpflicht-oder-2g-minus-k>; *Steinigen, Jens*, Die einrichtungsbezogene Impfpflicht gegen das Coronavirus SARS-CoV-2, ZTR 36 (2022), 3, S. 131; *Weigert, Daniel-René*, Der Anwendungsbereich der neuen Impfpflicht im Gesundheitswesen nach § 20 a IfSG, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 2022, S. 166.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. April 2022, 1 BvR 2649/21 – Impfnachweis [COVID-19]. Hierzu schon: BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 10. Februar 2022, 1 BvR 2649/21 – vorläufiger Rechtsschutz.

<sup>11</sup> Hierzu unten § 3 A II.



## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
§ 1 Das Verfassungsrecht und die Welt der Impfgegner .....	1
A. Impfgegnerschaft – eine Typologie .....	6
B. Verfassungsrecht, szientistisches Weltverständnis und abweichende Sinnmuster .....	9
I. Verfassung, öffentliche Vernunft und nicht-moderne und nicht-szientistische Sinnmuster .....	9
II. Zwischen dem Selbstverständnis und der Schutzfunktion des Verfassungsrechts .....	12
III. Gefahr der szientistischen Engführung des Verfassungsrechts .....	16
IV. »Governance«-Modus, instrumentelle Vernunft und der Sinn für Humanität .....	19
C. Die Deutung des Impfvorgangs: Gefahr einer hegemonialen Bevormundung der Grundrechtsträger .....	23
I. Hegemoniale oder kultursensible Grundrechtsinterpretation? .....	24
II. Notwendigkeit einer kultursensiblen Grundrechtsinterpretation ....	26
D. Gefahr der Remoralisierung verfassungsrechtlicher Diskurse .....	30
E. Verfassung, demokratische Politik und Impfgegnerschaft .....	33
I. Staat, Demokratie und Anti-Rationalismus .....	33
II. Die Prominenz von Vulnerabilitätsnarrativen .....	35
III. Vorübergehende Notmaßnahme oder Weg in die Bio-Gouvernementalität? .....	37
F. Die lange Tradition unterschiedlicher Deutungen staatlicher Pflichtimpfungen – ein kurzer Überblick .....	39

§ 2 Verfassungsrecht, Entscheidung unter Unsicherheit und Risikokulturen .....	43
A. Konzept der Risikokultur .....	43
I. Entscheiden unter Unsicherheitsbedingungen .....	43
II. Teildimensionen einer Risikokultur .....	45
B. Pandemieentwicklung und risikokulturelle Deutungsmuster .....	47
I. Frühe Pandemiepolitik: enges, tutoristisches und zentralistisches Risikoverständnis .....	47
II. Keine Diskussion über Risikokulturen .....	48
III. Paradoxe Unterschiede in der epidemiologischen und der immunologischen Risikodeutung .....	50
C. Impfpflichtdiskussion, Unsicherheit und risikokulturelle Differenz ....	51
I. Wirksamkeit, Wirkeffekte und Sicherheit der Impfung .....	51
II. Risiken der weiteren Pandemieentwicklung .....	53
III. Impfpflicht und soziopolitische Reaktionen .....	56
D. Verfassungsrecht, Entscheiden in Unsicherheitslagen und risikokulturelle Differenzen .....	57
I. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Plausibilisierung eines Risikoszenarios .....	58
II. Verfassungsrecht und Risikokulturen .....	60
 § 3 Gesundheitsethische Begründungsmöglichkeiten einer Impfpflicht – ein Überblick .....	 63
A. Gerechtigkeit/Justice .....	64
I. Schädigungsverbot .....	64
II. Verantwortungsmodell .....	68
III. Soziale Gerechtigkeit .....	68
IV. Fairer Beitrag zur Bereitstellung eines »Collective Good« .....	69
B. Kontraktualistische Ansätze zur Begründung einer Impfpflicht .....	73
C. Solidarität: Pflichtimpfung als institutionalisierte Solidarität? .....	74
D. Impfpflicht als Maßnahme der öffentlichen Gesundheitspolitik (»Public Health«) .....	77
E. Zwischenfazit .....	80

§ 4 Struktur und Gewicht der Grundrechtspositionen .....	83
A. Notwendigkeit der Differenzierung .....	83
B. Ethisch getragene Impfgegnerschaft: Art. 4 Abs. 1 und 2 GG .....	84
C. Körperliche Identität und Impfgegnerschaft: Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG .....	85
D. Impfskepsis und sonstige Formen der Impfgegnerschaft: Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG .....	87
E. Berührung der Menschenwürde? .....	89
F. Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Grundrechtspraxis .....	92
§ 5 Völker- und europarechtlicher Rahmen .....	97
A. Streben nach hohen Gesundheitsstandards, einschließlich des Zugangs zu Impfstoffen .....	97
I. »Public Health«-Bedeutung von Impfprogrammen .....	97
II. Politische Zielsetzung: Hohes Impfniveau .....	100
III. Regelungen über die Grenzen von Pflicht- und Zwangseingriffen ...	103
B. Rechtsprechung des EGMR .....	105
§ 6 Die Rechtfertigung einer Impfpflicht – vom Schädigungsverbot bis zu »Public Health«-Argumenten ...	109
A. Notwendigkeit einer methodengerechten Verhältnismäßigkeitsabwägung .....	109
B. Untermaßverbot: Verfassungsrechtliche Pflicht zur Schaffung einer allgemeinen Impfpflicht? .....	110
C. Übermaßverbot (I): Geeignetheit und Erforderlichkeit einer allgemeinen Impfpflicht .....	111
I. Gesetzgeberische Ziele .....	112
1. Kennzeichen gängiger Rechtfertigungsansätze: Abstraktheit, Undifferenziertheit, Absolutheit .....	112
2. Unstatthaftigkeit eines reinen Paternalismus .....	112
3. Schädigungsverbot – Solidarität – Fairness .....	113
4. »Public Health«-Anliegen .....	113
a) Bekämpfung eines gefährlichen Virus .....	113

b) Resilienzsteigerung und Schutz des Gesundheitssystems .....	115
c) Herdenimmunität .....	116
d) Nachgelagerte Zielsetzung: Verzicht auf Bewegungs- und Kontaktbeschränkungen .....	117
II. Geeignetheit einer allgemeinen Impfpflicht? .....	118
1. Virologische, immunologische und epidemiologische Effektivität der Impfung .....	120
a) Pandemiebekämpfungsnutzen .....	120
b) Medizinische Nachteile und Folgekosten .....	123
2. Rechtlich-administrative Effektivität der Impfpflicht .....	125
3. Notwendigkeit einer kumulierten Betrachtung .....	128
III. Erforderlichkeit: Relation des konkreten Nutzens zu anderen Handlungsoptionen .....	129
1. Notwendigkeit eines konkreten Nutzen-Vergleichs verschiedener Handlungsoptionen .....	129
2. Impfpflicht ist nicht Teil eines »Maßnahmenbündels« und muss isoliert gerechtfertigt werden .....	130
3. BVerfG: Zwangseingriffe in den Körper nur, wenn mildere Mittel »aussichtslos« sind .....	132
4. Bislang: Spekulative Behauptungen zur Erforderlichkeit einer allgemeinen Impfpflicht .....	133
5. Untunlichkeit der Rücknahme der verfassungsgerichtlichen Kontrolldichte .....	137
D. Übermaßverbot (II): Angemessenheit .....	138
I. Maßstäbe einer verfassungskonformen Abwägung .....	138
1. Notwendigkeit der Ermittlung und Abwägung der konkreten Wirkungen der zu rechtfertigenden Maßnahme .....	139
2. Abwägungsleitlinien – Vorgaben der Rechtsprechung des BVerfG .....	141
a) In dubio pro libertate – insbesondere bei prognostischen Unsicherheiten .....	141
b) Implikationen der Entscheidung »Recht auf Krankheit« .....	142
aa) Bemühensobliegenheit um Zustimmung .....	143
bb) Notwendigkeit eines deutlichen Überwiegens des erwarteten Nutzens .....	144
cc) Ethische Verankerung des Selbstbestimmungsrechts über den eigenen Körper .....	144
c) Relevanz des subjektiven Körperverständnisses .....	145
II. Impfpflicht und ethisch motivierte Gegnerschaft .....	147
1. Das Gewicht religiöser oder gewissensgestützter Ablehnungsgründe ..	147
2. Menschenrechtliche und rechtsvergleichende Erwägungen .....	150
3. Notwendigkeit einer Befreiungsmöglichkeit .....	150

III. Impfpflicht und identitätspsychologisch getragene Impfgegnerschaft	151
1. Das Gewicht identitätspsychologisch getragener Ablehnungsgründe ...	151
2. Notwendigkeit einer Befreiungsmöglichkeit .....	153
IV. Impfpflicht, Impfskepsis und sonstige Formen der Impfgegnerschaft	154
1. Grundrechte und Risikomanagement .....	154
2. Grundrechtliche Anerkennung des Vorsichtsprinzips .....	155
3. Gegenwärtig keine hinreichende »Public Health«-Rechtfertigung .....	157
4. Vorrangigkeit spezifischer Maßnahmen .....	161
5. Die Bedeutung des Durchsetzungs- und Sanktionsregimes .....	162
§ 7 Zusammenfassung der Ergebnisse .....	165
Literaturverzeichnis .....	167
Stichwortverzeichnis .....	175



## § 1 Das Verfassungsrecht und die Welt der Impfgegner

Impfpflichten<sup>1</sup> zwingen das Verfassungsrecht zur Beschäftigung mit einer Welt, die ihm eigentlich fremd ist: Das Verfassungsrecht wird mit Menschen konfrontiert, die das vom System organisierter Wissenschaft bereitgestellte Wissen über die Sicherheit und Wirksamkeit von Impfstoffen zurückweisen. Es muss sich damit beschäftigen, dass sich Menschen auf alternative Fakten stützen. Das Verfassungsrecht sieht sich auch Menschen gegenübergestellt, die Sinn- bzw. Orientierungssysteme pflegen, die nicht diejenigen der Mehrheitsgesellschaft sind. Es muss zur Kenntnis nehmen, dass Menschen die Risikobewertung nicht teilen, derer sich Wissenschaft und Politik mehrheitlich beim Blick auf die (möglichen) Folgen des Impfens bedienen. Es muss sich schließlich auch damit beschäftigen, dass manche Menschen eine pharmakologische Stärkung ihrer Immunität aus ethischen oder politischen Gründen ablehnen – sei es, dass sie den mit einer Impfung einhergehenden Eingriff aus religiösen oder weltanschaulichen Gründen zurückweisen, sei es, dass sie aus politischen Gründen Widerstand leisten. Dieser Widerstand kann sich aus verschiedenen Quellen speisen – von grundsätzlicher, verschiedentlich motivierter oppositioneller Haltung bis hin zu offenen Verschwörungstheorien.

Impfpflichten sind für Grundrechte als Minderheitenschutzrechte ein besonderer Testfall. Sie entfalten Belastungswirkung nur für eine vergleichsweise kleine Gruppe der Gesamtbevölkerung. Sie werden von einer Mehrheit befürwortet und getragen, die so ihre Lebensform sichern will. Die Analyse derartiger Pflichten ist deshalb verfassungsrechtswissenschaftlich äußerst reizvoll. Alles ist hier zu beobachten – von Positionen, die von einem kruden Utilitarismus

---

<sup>1</sup> Die Literatur zu Impfpflichten ist im letzten Jahr stark angewachsen. Vgl. etwa: *Augsberg, Steffen*, Offene Fragen einer »allgemeinen« Impfpflicht, *Neue Juristische Wochenschrift-Aktuell* 2022, S. 15; *Gebhard, Friederike*, Impfpflicht und Grundgesetz, Eine verfassungsrechtliche Analyse der Einführung einer allgemeinen Impfpflicht, 2022; *Schenk, Sophia/Haug, Volker M./Pautsch, Arne*, Impfpflicht und »Privilegien« für Geimpfte – eine verfassungsrechtliche Analyse am Beispiel der COVID-19-Pandemie, 2022; *Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste*, Allgemeine COVID-19-Impfpflicht, Verfassungsrechtlicher Rahmen, WD 3 – 3000 – 196/21 vom 29. November 2021; *Pieper, Oliver/Schwager-Wehming, Constanze*, Impfpflichten zur Bekämpfung von Masern- und COVID-19-Viren auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, *Die öffentliche Verwaltung* 74 (2021), 7, S. 287. Eine Literaturzusammenstellung findet sich hier: *Deutscher Bundestag, Bibliothek*, Impfpflicht Literaturauswahl 2019–2021, 2021.

der Mehrheitsinteressen getragen werden, bis hin zu Positionen, die den Willen zum Nichtimpfenlassen libertär hypostasieren. Natürlich gibt es zwischen diesen Extrempositionen eine Vielzahl von überlegteren Zwischenpositionen. Auffällig ist, wie gleichgültig sich viele Diskutanten gegenüber der subjektiven Sinndimension zeigen, die sich mit dem Akt des Geimpftwerdens verbinden; nur wenige bemühen sich darum, den Interessen, Werten und Sinnmustern der Impfgegner Gerechtigkeit widerfahren zu lassen.<sup>2</sup>

In der Diskussion über Impfpflichten<sup>3</sup> prallen damit nicht nur Mehrheits- und Minderheitsinteressen aufeinander. Es geht auch (häufig) um ein Aufeinandertreffen von *Denkmustern*, die einem modern-szientistischen Welt- und Selbstverständnis verpflichtet sind, und Deutungsmustern, die in eine fremde, gelegentlich vormoderne Hintergrundkultur eingebettet sind. Dem liberalen Verfassungsrecht fällt es nicht leicht, derartige Weltbilder und Überzeugungen

---

<sup>2</sup> Sacksofsky, Ute, Allgemeine Impfpflicht: Ein kleiner Piks, ein großes verfassungsrechtliches Problem, Verfassungsblog vom 21. Januar 2022, <https://verfassungsblog.de/allgemeine-impfpflicht-ein-kleiner-piks-ein-groeses-verfassungsrechtliches-problem>. Vgl. auch Blankenagel, Alexander, Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Impfpflicht gegen Corona?, Juristenzeitung 77 (2022), S. 267.

<sup>3</sup> Befürwortend: Gerhard, Torsten, Gutachterliche Stellungnahme zu Zulässigkeit und Möglichkeiten der Ausgestaltung einer allgemeinen Impfpflicht gegen COVID 19, Auftraggeber: Staatsministerium Baden-Württemberg, 2021; Prütting, Jens/Stubenrauch, Robin, Die Verfassungsmäßigkeit der allgemeinen COVID-19-Impfpflicht, Arzneimittel & Recht 18 (2022), 1, S. 3; Richter, Christian, Verfassungsmäßigkeit einer allgemeinen Impfpflicht gegen das SARS-CoV-2 unter Berücksichtigung einer etwaigen Schutzpflicht, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2022, S. 204; Wißmann, Hinnerk, Impfen im Verfassungsstaat, Verfassungsblog vom 6.12.2021, <https://verfassungsblog.de/impfen-im-verfassungsstaat>. Skeptisch bis ablehnend: Hofmann, Andreas W./Neuhöfer, Stefan, Das »Corona«-Virus und die allgemeine Impfpflicht eine neue Herausforderung für das Verfassungsrecht, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2022, S. 19; Merkel, Wolfgang, Impfpflicht weder rechtlich verhältnismäßig noch politisch klug, WZB-Mitteilungen 2022, S. 41; Rixen, Stephan, Rechtmäßigkeit und Semantik der Impfpflicht, Verfassungsblog vom 28.7.2021, <https://verfassungsblog.de/rechtmassigkeit-und-semantik-der-impfpflicht>; Albers, Wolfgang, Aufklärung statt Impfpflicht, Blätter für deutsche und internationale Politik 67 (2022), 4, S. 41; Blankenagel, Alexander, Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Impfpflicht gegen Corona?, Juristenzeitung 77 (2022), S. 267; Gerhardt, Jens, Corona-Impfpflicht zur Herstellung einer Herdenimmunität?, ARP 2021, S. 149; Sacksofsky, Ute, Allgemeine Impfpflicht: Ein kleiner Piks, ein großes verfassungsrechtliches Problem, Verfassungsblog vom 21.1.2022, <https://verfassungsblog.de/allgemeine-impfpflicht-ein-kleiner-piks-ein-groeses-verfassungsrechtliches-problem>; Stolpe, Michael, Impfpflichten, Anreize und die effiziente Nutzung von Coronaimpfstoffen = Vaccine mandates, private incentives and the efficient use of coronavirus vaccines, Wirtschaftsdienst 102 (2022), S. 224. Die gegensätzlichen Positionen werden gegenübergestellt von: Wißmann, Hinnerk/Boehme-Neßler, Volker, Allgemeine Impfpflicht gegen die Pandemie? Pro & Contra, Deutsche Richterzeitschrift 100 (2022), S. 22.

einzubinden und zu integrieren, anstatt sie einfach zu negieren, ihnen zu widersprechen oder sie durch Abwägungsoperationen gleich wieder zu marginalisieren. In Normalzeiten ist das ohne große Bedeutung: Die Grundprinzipien liberaler Verfassungsstaatlichkeit gewährleisten, dass es den Menschen möglich ist, ihr persönliches Leben selbstbestimmt an den Sinn- und Orientierungsmustern auszurichten, die sie je für sich als beachtlich anerkennen. Grundrechtliche Herausforderungen tauchen allerdings auf, wenn der Staat zu Ge- oder Verboten greift, in denen sich Wertorientierungen bzw. Sinntableaus ausdrücken, die mit jenen einer Minderheit in Konflikt stehen. Sie verschärfen sich, wenn sich der Staat in einer Notlage zu derartigen Maßnahmen veranlasst sieht.

Die Entstehung derartiger Spannungslagen ist nicht neu: Das Verfassungsrecht ist beispielsweise schon seit Langem mit der Frage befasst, welche Handlungsfreiheiten Menschen eröffnet werden müssen, die auf der Grundlage religiöser Sinn- und Orientierungssysteme Handlungen vornehmen wollen, die der mehrheitsgetragenen Politik und deren Manifestation im Gesetz zuwiderlaufen.<sup>4</sup> Im Umgang mit religiösen Deutungsmustern zeigt das Verfassungsrecht erhebliche Sensibilität. Es zwingt den Gesetzgeber zu Rücksichtnahme und Anpassungsbereitschaft. Impfpflichten werfen die Frage auf, ob eine ähnliche Rücksichtnahme und Anpassungsbereitschaft mit Blick auf Menschen verlangt werden muss, die ein Körper-, Gesundheits- und Medizinverständnis haben, das nicht der Mehrheit entspricht. Hier steht das Verfassungsrecht ebenfalls nicht vor ganz neuartigen Problemen: Rechtsstreitigkeiten über die Grundrechtskonformität von Impfpflichten wurden schon vor Jahrzehnten ausgetragen.<sup>5</sup> Weil das Grundrechtsverständnis des Selbstbestimmungsrechts über den eigenen Körper in den letzten Jahren sich wesentlich weiterentwickelt hat, stellt sich die verfassungsrechtliche Ausgangslage heute aber anders dar. Wer sich im Jahr 2022 zur Rechtfertigung von Impfpflichten auf Judikate aus den 1950er Jahren beruft, zeigt letztlich nur, dass er den grundlegenden Wandel, den das menschliche Körperverständnis (und seine Abbildung im Verfassungsrecht) vollzogen hat, nicht nachvollzogen hat. Es ist insofern nicht verfehlt, die Einordnung allgemeiner Impfpflichten als eine offene Frage des Verfassungsrechts zu bezeichnen.

---

<sup>4</sup> BVerfGE 32, 98 – Gesundheitsbeter. Allgemeine Aufarbeitung bei: *Morlok, Martin*, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 1993. Zur Problematik allgemein auch *Germelmann, Claas Friedrich*, Kultur und staatliches Handeln – Grundlagen eines öffentlichen Kulturrechts in Deutschland, 2013.

<sup>5</sup> *Gebhard, Friederike*, Impfpflicht und Grundgesetz, Eine verfassungsrechtliche Analyse der Einführung einer allgemeinen Impfpflicht, 2022.

Die nachfolgenden Überlegungen betreffen allein die Frage, unter welchen Voraussetzungen der Einsatz staatlicher Pflicht- und Zwangsinstrumente zur Erhöhung der Impfquote mit einem zugelassenen COVID-19-Impfstoff verfassungsrechtlich zulässig ist. Die Suche nach verfassungsrechtlichen Grenzen staatlicher Pflicht- und Zwangsmaßnahmen bedeutet nicht, die politische Notwendigkeit und den sozioökonomischen Wert einer effektiven Pandemiebekämpfungspolitik in Frage zu stellen. Es ist eine unbestreitbare (rechts-)ökonomische Einsicht, dass in Pandemiezeiten staatliche Informations-, Steuerungs- und Zwangsmaßnahmen notwendig sein können. Pandemien werfen Koordinations- und Kooperationsprobleme auf, die die Mitglieder einer Gesellschaft nicht allein durch individuelle Handlungsentscheidungen, durch freiwillige Kooperation oder durch Markttransaktionen lösen können. Der Kampf gegen eine Pandemie zielt auf gesellschaftliche Verhaltensweisen und Zustände ab (Distanzierung, Immunisierung etc.),<sup>6</sup> bei denen nicht zu erwarten ist, dass sie von den Mitgliedern der Gesellschaft durch individuelles freies Handeln hergestellt werden können. Rechtsökonomisch steht außer Frage, dass der Staat im Angesichte einer Pandemie nicht untätig bleiben sollte. Die Frage ist allein, ob er zu sanktioniertem Zwang greifen darf.

Es bedarf an dieser Stelle eigentlich auch keiner besonderen Betonung, dass die Verfügbarkeit und flächendeckende Verabreichung von Impfstoffen zu den großen Errungenschaften der öffentlichen Gesundheitspolitik des 20. Jahrhunderts gezählt werden müssen. Im Jahr 1999 veröffentlichte das U.S.-amerikanische Center for Disease Control and Prevention (CDC) eine Liste, in der die zehn wichtigsten Entwicklungen auf dem Gebiet der öffentlichen Gesundheitsvorsorge aufgelistet waren, jeweils bezogen auf die Erhöhung der Lebenserwartung.<sup>7</sup> Impfprogramme zum Schutz der Bevölkerung vor ansteckenden Krankheiten waren, wie zu erwarten, in dieser Liste prominent aufgeführt. Im Jahr 2011 veröffentlichte das CDC weitere Berichte, die darlegten, in welchem Umfang Fälle von Erkrankung und Tod in der Folge einer Impfung in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen sind.<sup>8</sup> Niemand kann ernsthaft bezweifeln, dass öffentliche Impfprogramme das effektivste und kostengünstigste Mittel

---

<sup>6</sup> Man kann hier von öffentlichen Gütern sprechen.

<sup>7</sup> CDC, Ten Great Public Health Achievements – United States 1900–1999, April 1999 (<https://bit.ly/3oEdSBr>).

<sup>8</sup> CDC, Ten Great Public Health Achievements – United States 2001–2010, May 2011 (<https://bit.ly/2Z4iwjs>): »Simply put, vaccination is the most cost-effective way to prevent death and disability from vaccine-preventable diseases. Despite this clear and incontrovertible fact, we have witnessed increased vaccine refusal, vaccine hesitancy, and vaccine mistrust over the past two decades«.

sind, um bestimmte Erkrankungen und die daraus erwachsenden Folgen zu bekämpfen. Der in den letzten Jahrzehnten zu beobachtende Zuwachs von Impfskepsis, Impfmissemfindens und ethisch begründeter Impfszurückweisung muss deshalb mit Sorge betrachtet werden. Die WHO hat sich dieses Themas schon vor Jahren angenommen. Im Jahr 2015 beschrieb sie die sich ausbreitende Impfskepsis als wachsende Herausforderung. Und im Jahr 2019 bezeichnete sie die Impfgegnerschaft als eine der zehn größten Bedrohungen für die effektive öffentliche Gesundheitsvorsorge. Die Impfgegnerschaft wurde dabei auf gleicher Bedeutungsebene behandelt wie Ebola, HIV und die globalen Influenza-Pandemien.<sup>9</sup>

Die nachfolgenden grundrechtlichen Überlegungen dürften vor diesem Hintergrund nicht missverstanden oder falsch eingeordnet werden. Noch nicht einmal im Ansatz sollen sie Zweifel am überragenden gesundheitspolitischen Wert öffentlicher Impfprogramme wecken.<sup>10</sup> Kein Gesetzgeber und keine öffentliche Gesundheitsverwaltung sind in irgendeiner Weise daran gehindert, derartige Programme zu entwickeln, sie der Bevölkerung zugänglich zu machen und für deren Inanspruchnahme zu werben. In Zeiten, in denen auch im Bereich von »Public Health« verstärkt über »Global Justice«<sup>11</sup> diskutiert wird, stellt sich in diesem Zusammenhang nicht zuletzt die Frage, inwieweit eine Verfügbarkeit über die engen Grenzen des Nationalstaats hinaus ermöglicht werden muss.<sup>12</sup> Nachfolgend soll es allein darum gehen, unter welchen Voraussetzungen ein im Rahmen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge entwickeltes Impfprogramm verpflichtend gemacht oder gar unter Einsatz von Sanktionen oder Zwang administriert werden darf. Es geht also, um die »Nuffield Intervention Ladder«<sup>13</sup> zum Maßstab zu nehmen, um Maßnahmen, die jenseits von staatlichem Angebot und Nudging liegen und den betroffenen Menschen die Freiheit der eigenen Entscheidung nehmen.

---

<sup>9</sup> Siehe Zimmermann, Clara u. a., Impfskepsis – Teil I: Einführung, Prim Hosp Care Allg Inn Med 22 (2022), S. 52.

<sup>10</sup> Dies gilt insbesondere, wenn sie – wie bei der Masernimpfung – auf hocheffektiven und langwirksamen Impfstoffen beruhen. Zur Masernimpfpflicht etwa: Rixen, Stephan, Die Impfpflicht nach dem Masernschutzgesetz, Neue Juristische Wochenschrift 2020, S. 647.

<sup>11</sup> Überblick: Clark, Ann Marie, Demands of justice the creation of a global human rights practice, 2022; Miklos, Andras, Institutions in Global Distributive Justice, 2022.

<sup>12</sup> Vgl. [https://apps.who.int/adolescent/second-decade/section/section\\_8/level8\\_8.php](https://apps.who.int/adolescent/second-decade/section/section_8/level8_8.php).

<sup>13</sup> Nuffield Council on Bioethics, Public health: ethical issues, 2007. Siehe auch: [https://apps.who.int/adolescent/second-decade/section/section\\_8/level8\\_8.php](https://apps.who.int/adolescent/second-decade/section/section_8/level8_8.php).

## A. Impfgegnerschaft – eine Typologie

Impfpflichten lassen sich verfassungsrechtlich nur dann einordnen, wenn man in Rechnung stellt, dass sie unterschiedliche Personengruppen in die Pflicht nehmen. Die Angehörigen dieser Gruppen unterscheiden sich rechtlich dadurch, dass sie je spezifische Grundrechte geltend machen können. Ihre grundrechtliche Stellung weicht erheblich voneinander ab – mit der Folge, dass die Zumutungen, die ihnen abverlangt werden können, unterschiedlichen Rechtfertigungslasten genügen müssen.

Jede Form von Impfgegnerschaft schlägt sich in einem Verhalten nieder – es reicht von einem bloßen Impfzögern über die Impfunschlüssigkeit bis hin zur dezidierten Impfeindlichkeit. Impfgegnerschaft, die sich allein im Kopf abspielt und sich nicht äußerlich manifestiert, ist kein Thema des Verfassungsrechts. Um das Verhalten eines Impfgegners rechtlich angemessen deuten und grundrechtlich bewerten zu können, kommt es wesentlich auf die Motivation an. Wer sich nur aus Bequemlichkeit nicht impfen lassen will, genießt verfassungsrechtlich einen anderen Rechtsstatus als eine Person, die religiös getragene Einwände hat. Wer einfach einen Arztbesuch aus Zeit- oder Kostengründen scheut oder Irritationen am Oberarm vermeiden will, steht verfassungsrechtlich anders dar als eine Person, deren Körperidentität eine Impfung nicht zulässt. Wer sich mit wissenschaftlich unhaltbaren Pseudo-Behauptungen gegen die Sicherheit einer Impfpflicht wendet, ist verfassungsrechtlich anders einzuordnen als eine Person, die aufgrund einer vertieften Beschäftigung mit der Lage diejenige Risikobewertung nicht teilt, mit der sich Politik und Mehrheitsgesellschaft der Impfung nähern.

Im Ausgangspunkt ist unstrittig: Wer sich nicht impfen lassen will, genießt in Deutschland Grundrechtsschutz. Impfpflichten stellen einen Freiheitseingriff dar und sind deshalb grundrechtlich rechtfertigungsbedürftig. Es ist häufig auch darauf hingewiesen worden, dass der daraus erwachsende Schutz nicht absolut ist. Und in der Tat: Niemand bestreitet, dass es Szenarien geben kann, in denen der Staat in verfassungsrechtskonformer Weise zur Impfung verpflichtet werden kann. Ob eine Impfpflicht angeordnet werden kann, hängt verfassungsrechtlich wesentlich von der konkreten Lage und der sich daraus ergebenden Gefahren- bzw. Risikoszenarien ab, zudem von der Art der Ausgestaltung der Impfpflicht.

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung ist von Bedeutung, dass die verschiedenen Gruppen von Impfgegnern jeweils unterschiedliche Grundrechte in Anspruch nehmen und unterschiedlich starken Schutz genießen können. Dass sich die Art und Reichweite der grundrechtlichen Schutzrechte der Impfgegner sehr unterscheiden können, wird in der Diskussion über Impfpflichten aller-

dings nur sehr selten reflektiert. Das mag daran liegen, dass das BVerfG immer mehr dazu übergegangen ist, die im Grundgesetz geschaffene differenzierende Schrankensystematik der einzelnen Grundrechte beiseite zu schieben und die überaus verschiedenartige Belastungswirkung für unterschiedliche Grundrechtsträger in einer undifferenzierten Verhältnismäßigkeitsprüfung kleinzuarbeiten.<sup>14</sup> Das widerspricht nicht nur der eindeutigen Textlage des Grundgesetzes, sondern auch der dahinter stehenden Einsicht, dass es verfassungsnormativ gute Gründe dafür gibt, verschiedene (Freiheits-)Interessen unterschiedlich zu gewichten. Eine verfassungsrechtliche Analyse von Impfpflichten, die nicht auf die überaus unterschiedlichen Grundrechtspositionen der verschiedenen Gruppen von Impfgegnern eingeht, genügt damit den verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht.

Jeder Impfgegner kann sich jedenfalls auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG berufen.<sup>15</sup> Der diesbezügliche Schutz ist aber vergleichsweise schwach: Wer sich wirklich nur aus Bequemlichkeit nicht impfen lassen will, hat keinen wirklich durchschlagenden grundrechtlichen »Trumpf« in der Hand. Eine grundrechtlich stärkere Stellung haben Personen, die sich auf grundrechtlich ausgezeichnete Gründe stützen können:

1) *Impfskepsis* liegt vor, wenn eine Grundrechtsträgerin eine Impfung ablehnt, weil sie Zweifel an der Sicherheit und Wirksamkeit hat.<sup>16</sup> Impfskeptiker sind dadurch gekennzeichnet, dass sie sich gegen die Sicherheit, Wirksamkeit oder Nützlichkeit einer (Pflicht-)Impfung wehren. Hier gibt es zwei Untergruppen: jene, die das wissenschaftliche Wissen über die Wirkung von Impfungen in Frage stellen, und jene, die ein von Wissenschaft und Politik abweichendes Risikoverständnis haben. Wohlbegründete Impfskepsis verstärkt das Gewicht des grundrechtlichen Schutzinteresses aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG.

2) *Impfmissempfinden* liegt vor, wenn das Geimpftwerden im Widerspruch zur Identität und zu dem Körperempfinden der betroffenen Person steht. Es

---

<sup>14</sup> Anschaulich: BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021, 1 BvR 781/21 – Bundesnotbremse I; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021, 1 BvR 971/21 – Bundesnotbremse II – Schulschließungen. Hierzu etwa: *Nettesheim, Martin*, Das Grundrecht auf Unterstützung und Förderung der jugendlichen Persönlichkeitsentwicklung, *Juristenzeitung* 77 (2022), S. 525.

<sup>15</sup> In der Entscheidung vom 27. April 2022 – Impfnachweis [COVID-19] (oben Vorwort Fn. 10) spricht das BVerfG Art. 2 Abs. 1 GG als Prüfungsmaßstab für eine Impfpflicht nicht an.

<sup>16</sup> Impfskeptiker machen (schein-)wissenschaftliche Argumente geltend. Sie haben die Freiheit, dies zu tun, müssen sich aber ihrerseits dem wissenschaftlichen Diskurs stellen. Finden ihre Argumente dort kein Gehör, können sie auch im verfassungsrechtlichen Diskursraum keine durchschlagende Wirkung entfalten.

geht also um die Gruppe der Impfgegner, deren körperliches Selbstverständnis die vom Staat vorgesehene Impfung nicht zulässt. Sie können sich (über Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG hinaus) auch auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG berufen. Dieser Schutz geht sehr viel weiter, weil damit die Menschenwürde berührt wird; eine Pflichtimpfung bewirkt einen Eingriff in den Kernbereich dieses Rechts.

3) Eine *ethisch begründete Impfgegnerschaft* ist zu beobachten, wenn eine Person sich aus religiösen oder Gewissensgründen gegen eine Impfung wehrt. Impfgegner, die sich aus ethischen Gründen einer Impfung entgegenstellen, können sich auch auf Art. 4 Abs. 1 GG berufen. Diese vom Wortlaut her schrankenlos gewährleistete Grundrechtsposition ist nur unter engen Voraussetzungen einschränkbar. Eine ethisch begründete Impfgegnerschaft ist von politischer Impfgegnerschaft zu unterscheiden – hier beruht der Widerstand gegen eine Impfung auf politischen Erwägungen (Staatsskepsis, Staatsablehnung, Verschwörungsglauben etc.). Die politisch begründete Impfgegnerschaft genießt keinen besonderen, wohl aber den allgemeinen Grundrechtsschutz des Art. 2 Abs. 2 S. 1 bzw. Art. 2 Abs. 1 GG.

Die Typologie ist für die grundrechtliche Bewertung des Verhaltens sinnvoll und notwendig; sie schließt natürlich nicht aus, dass ein Impfgegner sich gleichzeitig verschiedener Ablehnungsgründe bedienen und damit gleichzeitig und kumulativ unterschiedliche grundrechtliche Schutzpositionen beanspruchen kann.

Eine verfassungsrechtlich angemessene Einordnung und Beurteilung von Impfpflichten kann nach dem hier zugrunde gelegten Verfassungsverständnis nur gelingen, wenn das Selbstverständnis der von einer Impfpflicht betroffenen Menschen eine *empirisch adäquate* und *faire* verfassungsrechtliche Beschreibung erfährt.<sup>17</sup> Dies gelingt schon im Ansatz nicht, wenn den Menschen vorgegeben wird, wie sie ihren Körper und ihre Gesundheit, die Impfung oder die Welt, in der sie leben, zu verstehen haben. Eine faire Beschäftigung mit diesen Positionen gelingt auch nicht, wenn die Orientierungs- und Sinnmuster der von einer Impfpflicht betroffenen Menschen in den Praktiken des Verfassungsrechtssystems einfach durch die Deutung des Gesetzgebers, einer politischen Mehrheit oder der Verfassungsrichterinnen und -richter ersetzt werden. Eine Verfassungsrechtspraxis, die das grundrechtliche Selbstverständnis der von einer staatlichen Pflicht- oder Zwangsmaßnahme betroffenen Grundrechtsträger durch eine ab-

---

<sup>17</sup> So auch *Sacksofsky, Ute*, Allgemeine Impfpflicht: Ein kleiner Piks, ein großes verfassungsrechtliches Problem, Verfassungsblog vom 21. Januar 2022, <https://verfassungsblog.de/allgemeine-impfpflicht-ein-kleiner-piks-ein-groeses-verfassungsrechtliches-problem>.

weichende Deutung ersetzt, läuft auf ein hegemoniales Grundrechtsverständnis hinaus.<sup>18</sup> Eine Verfassungsordnung, die den Anspruch erhebt, den individuellen Menschen ins Zentrum zu stellen,<sup>19</sup> muss sich zunächst und vor allem darum bemühen, fair zu beschreiben, wie die betroffenen Personen (vor dem Hintergrund ihrer jeweils subjektiven Weltsicht) die in Frage stehende Maßnahme begreifen. Die Diskussion, die zuletzt über Impfpflichten geführt wurde, wird dem jedenfalls teilweise nicht gerecht. Um den individuellen Menschen, sein Selbst- und Körperverständnis geht es dabei selten. Die im Frühjahr 2022 im Deutschen Bundestag beratenen Gesetzesentwürfe, in denen die Einführung einer Impfpflicht vorgesehen worden war,<sup>20</sup> sind Dokumente öffentlicher Gesundheitspolitik, in denen das Selbstverständnis der in die Pflicht genommenen Personen noch nicht einmal im Ansatz aufgenommen und anerkannt wird.

## B. Verfassungsrecht, szientistisches Weltverständnis und abweichende Sinnmuster

### *I. Verfassung, öffentliche Vernunft und nicht-moderne und nicht-szientistische Sinnmuster*

Das Verfassungsrecht wird durch Impfgegnerschaft und Impfwiderstand in grundsätzlicher Weise herausgefordert. Häufig sind diese Phänomene nicht nur in einer abweichenden (quasi-wissenschaftlichen) Wissensbeurteilung oder in einer abweichenden Risikodeutung angelegt,<sup>21</sup> sondern stützen sich auf eine Welt- und Selbstdeutung, die grundsätzlich vom Weltverständnis der gesellschaftlichen Mehrheit abweicht. Es geht um Deutungen, die vor- oder a-moderne Art sind, und es geht um Sinnmuster, die nicht das verfügbare wissenschaftliche Wissen einbinden. Das Verfassungsrecht gerät durch die Konfrontation mit diesen Menschen in eine schwierige und spannungsgeladene Lage.

Einerseits ist es das Wesen moderner Verfassungsstaatlichkeit, »öffentliche Vernunft« freizusetzen. Das Verfassungsrecht ist, nicht zuletzt in seinem in-

---

<sup>18</sup> Dazu noch unten § 1 C. I.

<sup>19</sup> *Häberle, Peter*, Das Menschenbild im Verfassungsstaat, 1988; *Huber, Peter M.*, Das Menschenbild im Grundgesetz, Jura 1998, S. 505 (»Der Staat ist für den Menschen da – nicht der Mensch für den Staat.«).

<sup>20</sup> Oben Vorwort Fn. 6 und 7.

<sup>21</sup> *Klafki, Anika*, Risiko und Recht, Risiken und Katastrophen im Spannungsfeld von Effektivität, demokratischer Legitimation und rechtsstaatlichen Grundsätzen am Beispiel von Pandemien, 2017.

stitutionellen Teil, ganz darauf ausgerichtet, Strukturen für eine politische Herrschaftsausübung zu schaffen, die vom Anspruch auf Vernunftsgewähr getragen werden. Es geht um die Errichtung eines Regierungssystems, in dessen Manifestationen die Idee politischer Vernunft flächendeckend und wesensprägend eingeschrieben ist. Das BVerfG begreift seinen Auftrag im Wesentlichen darin, über Verhältnismäßigkeitsabwägungen zur weiteren Rationalisierung beizutragen.<sup>22</sup> Andererseits beschränkt sich der Schutzauftrag des Verfassungsrechts, vor allem was die Grundrechte angeht, nicht auf den Schutz der Mitglieder der Mehrheitsgesellschaft, die sich eines modernen und szientistischen Weltbilds bedienen. Auch Metaphysiker, »Querdenker«, »Aluhüte«, Verschwörungstheoretiker und Wissenschaftsfeinde genießen Schutz. Grundrechte sind Minderheitsrechte. Der verfassungstheoretischen Idee nach schützen sie nicht die demokratische Mehrheit vor sich selbst. Sie greifen vielmehr in Lagen, in denen Minderheiten ein Verständnis vom guten Leben haben (und diesbezüglich ihre Autonomie wahrnehmen wollen), das sich mit jenem der Mehrheit nicht deckt. Sie schützen in Lagen, in denen Minderheiten zur Umsetzung ihrer Konzeption des guten Lebens Freiräume in Anspruch nehmen müssen, auf die die Mehrheit nicht angewiesen ist. Sie gewähren Ansprüche in Lagen, in denen Mitglieder der Mehrheitsgesellschaft nicht der staatlichen Unterstützung bedürfen.<sup>23</sup> Das bedeutet nicht, dass sich Minderheitspositionen immer grundrechtlich durchsetzen müssen. Es bedeutet aber, dass grundrechtliche Überlegungen, die das besondere Anliegen und Ziel der Grundrechte als Minderheitenschutzrechte nicht angemessen reflektieren, schon im Ansatz nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werden.

Während die Pandemiebekämpfung in den USA immer schon eine politische Dimension hatte (und sich diese zuletzt verstärkt hat), wurde und wird sie in Deutschland in Form eines bürokratisch organisierten und einem Rationalisierungsideal verschriebenen Managements betrieben. Zentrale Elemente sind die Orientierung am wissenschaftlichen Wissen, das Vertrauen auf den biotechnologischen Fortschritt und der Glaube, die durch eine Viruserkrankung ausgelöste Störung sozio-kultureller Routinen durch Handlungsklugheit in den Griff zu bekommen.<sup>24</sup> Stellen sich Menschen diesen Routinen entgegen, ent-

---

<sup>22</sup> *Nettesheim, Martin*, Postpolitik aus Karlsruhe: Verfassungsrechtsprechung als Bedrohungsabwehr, Merkur 68 (2014), S. 481.

<sup>23</sup> Vgl. etwa: BVerfGE 152, 68 – Sanktionen im Sozialrecht; hierzu *Nettesheim, Martin*, Anmerkung BVerfG, Urteil v. 5.11.2019 – 1 BvL 7/16, Juristenzeitung 75 (2020), S. 153.

<sup>24</sup> Dieses Managementverständnis läuft in Schwierigkeiten, wenn es darum geht, zu definieren, was »Leben mit dem Virus« bedeuten wird, weil dann die bislang einfach zu formulierenden Ziel-Mittel-Relationen diffus werden.

## Stichwortverzeichnis

- Abwägung 138 ff.  
Allgemeines Persönlichkeitsrecht 85 ff.,  
153  
Alternativmaßnahmen 131 ff.
- Befreiungsmöglichkeit 150 f., 153  
Beurteilungsspielraum 43, 60, 105, 119,  
128, 137  
Bundesregierung 48  
Bundestag 9, 48, 53, 55, 155  
Bundesverfassungsgericht  
– Bundesnotbremse I 49, 58, 61, 115, 131  
– Bundesnotbremse II – Schulschließun-  
gen 49, 58, 61, 115, 131  
– COVID-Impfnachweis 15, 27, 44, 66,  
71, 92  
– Recht auf Krankheit 15, 27 f., 112 f.,  
132 f., 134 f., 137, 142 ff., 153 f., 157  
– Recht auf selbstbestimmtes Sterben 27,  
88
- Demokratie 33 ff.
- Effektivität 97, 109, 119, 120 ff.  
Eigenverantwortung 162  
Entscheidungen  
– unter Unsicherheit 53 ff., 57 ff.  
– des BVerfG Siehe unter »Bundes-  
verfassungsgericht«  
– des EGMR 84, 105 ff. (Vavricka u. a.)
- Freiheitsbegriff 30 ff., 89  
Freiwilligkeit 110, 129 ff., 165
- Gerechtigkeit 64 ff.  
Gesundheitssystem 113 ff., 154 ff.
- Governance 19 ff.  
Grundrechte  
– Grundrechtsinterpretation 23 ff.  
– Grundrechtspositionen 83 ff.
- Herdenimmunität 69 ff., 116 f., 121, 135,  
155
- Impfen  
– Impfgegnerschaft 6 ff., 83 ff., 154 ff.  
– Impfschäden 18, 51 ff., 123 ff., 156 ff.
- Information 102 ff., 133 ff.  
Irrationalität 12 ff., 51 ff., 156 f.
- Kontrolldichte 22, 137
- Maßnahmen  
– Maßnahmenbündel 130 f.
- Medizin 123 f.  
Menschenwürde 88 ff.  
Minderheitenrechte/Minderheitenschutz  
1 ff., 10 ff., 25 f.
- Notmaßnahme 37
- Paternalismus 15, 23 ff., 28, 112 f.  
Politik 33 ff., 47 f., 77 ff., 100 ff., 112 f.  
Public Health 77 ff., 97 ff., 113 ff., 157 ff.
- Religion 26 f., 84 ff., 147 ff.  
Remoralisierung 30 ff., 88 f.
- Risiko  
– Risikodeutung 47 ff.  
– Risikokultur 43 ff., 47 ff., 60 ff.  
– Risikomanagement 154 f.  
– Risikoverständnis 47 f., 50 ff.

- Schutzpflicht 111 f., 160  
Selbstbestimmung 85 ff., 144 f.  
Selbstverständnis 12 ff., 23 ff., 88 f.  
Solidarität 74 ff., 89, 113  
Staatsablehnung 8
- Unsicherheit 43 ff., 139 ff., 148, 155 ff.
- Verantwortung 46, 68, 162  
Verhältnismäßigkeit 109 ff., 138 ff.  
Verschwörungstheorie 1, 8, 10  
Völkerrecht 97 ff.  
Vorrangigkeit 161
- Vorsorge/Gesundheitsvorsorge 4 f., 40,  
50  
Vorsichtsprinzip 55, 58, 155 ff.  
Vorsorgeprinzip 50 ff.  
Vulnerabilität, Verletzlichkeit 35 ff.
- Weltverständnis 9 ff., 31, 34, 40, 156  
Wissenschaft (als Institution) 1, 7, 10 ff.,  
17 f., 47 ff., 58 ff., 123 f., 146  
wissenschaftliches Wissen 16 ff., 53 ff.
- Zugang zu Impfstoffen 97 ff., 134 ff.  
Zwangsmaßnahme 109 ff.