

Die Einrichtungsbezogene Impfpflicht, Beschluss vom 27. April 2022 –1 BvR 2649/21 (Zusammenfassung von Maximilian K. Schubert, LL.M. (Dublin))

Der Beschluss des ersten Senats hatte als Beschwerdegegenstand das Infektionsschutzgesetz in der Fassung des Gesetzes zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vom 10. Dezember 2021 (BGBl I S. 5162). Beschwerdeart war somit eine Rechtssatzverfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG.

Regelungsgehalt der angegriffenen Normen

Im Wesentlichen bestimmen die Normen, dass Angehörige von Einrichtungen und Unternehmen des Gesundheitswesens zum 15.03.2022 einen Impf- oder Genesenennachweis vorlegen müssen. Bei Nichterfüllen der Vorlagepflicht kann das Gesundheitsamt ein Tätigkeitsverbot aussprechen (§ 28a V 3 IfSG) und Bußgelder verhängen (§ 73 Abs. 1a Nr. 7e bis 7h IfSG)

Die Rügen der Beschwerdeführer

Die Beschwerdeführer sehen sich in ihren Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten aus Art. 1 Abs. 1 Satz 1, Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Satz 1 (Recht auf informationelle Selbstbestimmung), Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 2 Abs. 2 S. 2 in Verbindung mit Art. 104, Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1, Art. 6 Abs. 2, Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1 und 7, Art. 19 Abs. 1 S. 2, Art. 19 Abs. 4, Art. 33 Abs. 2 und 5 sowie aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 103 Abs. 2 GG verletzt.

Hierzu tragen sie vor

Das Gesetz sei bereits formell verfassungswidrig, da es (in der Fassung vom 18.03.2022) irrtümlich als Einspruchsgesetz gemäß Art. 77 Abs. 3 GG verabschiedet wurde statt als Zustimmungsgesetz (Art. 77 Abs. 2a), denn es regle die Pflichten von Kommunal- und Landesbeamten, zudem sei die Staatshaftung und das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit betroffen. Dies löse gemäß Art. 74 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 und 27 und Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6 GG ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates aus; zudem sei das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 GG nicht hinreichend beachtet worden.

In materieller Hinsicht (gekürzt auf den entscheidungsrelevanten Teil) seien die Grundlagen medizinisch unhaltbar und in der Folge rechtlich unverhältnismäßig (im weiten Sinne) (Rn. 31 ff.) Insbesondere könne die Impfung in nicht seltenen Fällen tödlich verlaufen, zudem sei sie mangels Übertragungsschutz nicht geeignet, eine Entlastung der Einrichtungen und den Schutz der Vulnerablen zu gewährleisten. Verstärkt würde die Unverhältnismäßigkeit durch die mild verlaufende „Omikron“ Variante.

Die Entscheidung des Senats

Zur Zulässigkeit

Der Senat hält die Verfassungsbeschwerde für einige Beschwerdeführer in Bezug auf die Nachweispflicht für zulässig, seien diese doch wegen möglicher Verletzungen in ihren

Grundrechten aus Art. 2 Abs. 2, 12 Abs. 1 GG beschwerdebefugt (Rn. 68) und selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen (Rn. 70 ff). Durch die Bußgeldbewehrung der Vorschriften ist zudem eine Verletzung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1, 103 Abs. 1 GG möglich (Rn. 68).

Das Problem der Subsidiarität

Der Senat ist zudem der Auffassung, dass es keinen Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gab, der zuvor zu bestreiten gewesen wäre (§ 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG), denn:

„Obwohl die angegriffenen Regelungen auch unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten und damit Auslegungsfragen aufwerfen, hängt die verfassungsrechtliche Beurteilung nicht von deren Beantwortung oder auch dem Vollzug der Regelungen im Einzelfall ab. [...] Maßgeblich ist insoweit vielmehr das grundsätzliche Regelungsmodell einer einrichtungs- und unternehmensbezogenen Nachweispflicht, wie sie der Gesetzgeber [...] in § 20a IfSG eingeführt hat“ (Rn. 104)

Zur Begründetheit

Der Senat hält die Verfassungsbeschwerden für unbegründet.

Zu Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG

Der Senat bejaht einen Eingriff durch die Regelungen, da die Art und Weise mittelbar faktisch auf die körperliche Unversehrtheit einwirkt und somit zu einem normativen Eingriff äquivalent ist. (Rn. 113 f. – hierzu bereits BVerfGE 148, 40 (51))

Dieser Eingriff ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

In formeller Hinsicht

Das Gesetz bedürfte zwar in der Fassung vom 10.12.2021 der Zustimmung des Bundesrates, diese lag jedoch vor. Die Fassung vom 11.03.2022 bedürfte hingegen keiner Zustimmung, denn § 20a IfSG regelt selbst lediglich allgemeine Rechtspflichten. Bezüglich der Frage, ob die Zustimmungsbedürftigkeit durch eine einzige zustimmungsbedürftige Norm begründet wird (Einheitsthese; BVerfGE 142, 268 (284)) erläutert der Senat, dass dies für das vorliegende Gesetz dahinstehen mag, da es eine solche nicht auslöst (Rn. 119 f.). Eine Verletzung des Zitiergebots liegt mangels erneuten Auslösens der Warn- und Besinnungsfunktion nicht vor.

In Materieller Hinsicht

Das Gesetz genügt dem Vorbehalt des Gesetzes und ist hinreichend normenklar (Rn. 123 – 148). Insbesondere sei die Verordnungsermächtigung durch das dynamische Geschehen und die Bündelung des Sachverstandes bei der Bundesregierung und die eng umgrenzte Ermächtigung kein Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes in Form der Wesentlichkeitstheorie (Rn. 131 ff.), wird diese doch gerade durch Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG konkretisiert (Rn. 126).

Zudem wahrt das Gesetz nach Ansicht des Senats den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

a) Legitimer Zweck

Der legitime Zweck ist nach Ansicht des Senats der Schutz vulnerabler Menschen, dieser Zweck beruht zudem auf einer hinreichenden Grundlage (Rn. 153 – 164)

b/c) Geeignetheit, Erforderlichkeit

Der Senat hält es hier mit der ständigen Rechtsprechung und führt im Wesentlichen aus, dass dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative im Bezug auf die Wirksamkeit der Maßnahme, ebenso wie im Bezug auf deren Erforderlichkeit zusteht (Rn. 168 – 201) (Ähnlich verhielt es sich bereits beim Bundesnotbremse Beschluss NJW 2022, 139 u.a. Rn. 198).

d) Angemessenheit

Auf der Ebene der Angemessenheit kommt es nun zu einer Neuerung. Der Senat gesteht dem Gesetzgeber auch hier einen Einschätzungsspielraum zu: (Zur Kritik hieran: *Rixen, Stephan: Abschied von der Verhältnismäßigkeit?, VerfBlog, 2022/5/25*).

„Auch bei der Prüfung der Angemessenheit besteht grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers. Die verfassungsrechtliche Prüfung bezieht sich dann darauf, ob der Gesetzgeber diesen Spielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat. Bei der Kontrolle prognostischer Entscheidungen setzt dies wiederum voraus, dass die Prognose des Gesetzgebers auf einer hinreichend gesicherten Grundlage beruht“ (Rn. 204).

Der Senat prüft in der Folge, ob die vom Gesetzgeber vorgenommene Abwägung, auch unter Berücksichtigung von Omikron, noch Bestand haben kann und bejaht dies. Begründet wird dies damit, dass es sich zum einen nicht um einen hoheitlich durchsetzbaren Impfbzwang (gemeint ist hiermit unmittelbarer Zwang, vgl. Art. 75 PAG) handelt, sondern „lediglich“ die Entscheidung den Betroffenen überlässt. Zudem wird die Entscheidungsfreiheit auch durch die Tatsache gemildert, dass bezüglich den Betretungsverboten der Verwaltung ein Ermessen eingeräumt wird und dieses gerade nicht durch eine „self-executing“ Regelung festgelegt wird (Rn. 215). Auch erscheinen mildere Mittel wie „Homeoffice“-Anordnungen möglich (Rn. 215). Zudem stehen den Beeinträchtigungen die überragenden Rechtsgüter des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit anderer gegenüber, deren Schutz ebenfalls dem Gesetzgeber obliegt. (Rn. 217). In der Gesamtabwägung ist der Vorrang dieses Schutzes verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. (Rn. 219 – 233). Eine abweichende Beurteilung sei durch Omikron nicht gerechtfertigt (Rn. 234 – 242).

Zu Art. 12 GG

Der Senat erklärt sodann, dass Art. 12 Abs. 2 GG gegenüber dem höchstpersönlichen Recht aus Art. 2 Abs. 2 GG keinen weiteren Schutz gewährt. Anders ist dies aber für Art. 20a V 3 IfSG. Diese Norm greift in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ein, allerdings ist auch dieser Eingriff gerechtfertigt, auch wenn es sich um einen solchen der objektiv berufsregelnden Tendenz handelt (Rn. 251). Begründet wird dies erneut mit dem Rechtsgut des Lebens und eines „Vorrangs“ dieses Rechtsgutes am Ende der Abwägung (Rn. 258 – 265). Dasselbe gilt für diejenigen Beschwerdeführer, die mangels deutscher Staatsbürgerschaft (Art. 116 GG; *Sodan/Sodan Grundgesetz, 4. Auflage 2018, Art. 12 Rn. 19*) nicht unter Art. 12 Abs. 1 GG fallen und somit über Art. 2 I GG geschützt sind (Rn. 266).

Zu Art. 103 GG

Zu beachten war hier insbesondere, dass Art. 103 Abs. 2 GG auf Bußgeldtatbestände Anwendung findet (BVerfGE 87, 399 (411)) und somit dem strikten Bestimmtheitsgebot genüge getan werden musste. Hierzu stellt der Senat klar, dass Verweisungen auf andere Gesetze zulässig bleiben, sofern die Kette ausreichend klar ist (Rn. 273). Unter diesen

Gesichtspunkten führt die Subsumtion dazu, dass kein Verstoß gegen Art. 103 Abs. 2 GG vorliegt. (Rn. 274 – 281).