



Sachstand

Allgemeine COVID-19-Impfpflicht Sanktionsmöglichkeiten und Verwaltungsvollstreckung

Allgemeine COVID-19-Impfpflicht

Sanktionsmöglichkeiten und Verwaltungsvollstreckung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 199/21
Abschluss der Arbeit: 3. Dezember 2021
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten 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. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Gefragt wurde nach dem verfassungsrechtlichen Rahmen für eine allgemeine Impfpflicht gegen COVID-19. Insofern wird sowohl auf mögliche Regelungsorte als auch auf die maßgeblichen Aspekte einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der damit verbundenen Grundrechtseingriffe eingegangen (siehe Punkt 2.). Daneben werden Durchsetzungsmöglichkeiten einer solchen Impfpflicht, zum Beispiel im Wege von Sanktionen und Verwaltungsvollstreckung, erörtert (siehe Punkt 3.).

2. Verfassungsrechtlicher Rahmen – Überblick

Eine allgemeine Impfpflicht zum Schutz vor COVID-19 müsste sich insbesondere am Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG)¹ messen lassen. Der in der Impfpflicht liegende Grundrechtseingriff wäre verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn die Regelung verhältnismäßig wäre, mit ihr also ein legitimes Ziel verfolgt würde und sie ferner geeignet, erforderlich und angemessen wäre, um dieses Ziel zu erreichen. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit wären auf jeden Fall **Ausnahmen** für solche Menschen vorzusehen, für die **keine Impfempfehlung** bzw. eine entsprechende Kontraindikation vorliegt. Ebenso wären Ausnahmen für Menschen mit anhaltender Immunisierung aufgrund **Genesung** von einer Ansteckung mit dem Corona-Virus erforderlich. Im Übrigen hängt die grundsätzliche Verhältnismäßigkeit einer generellen Impfpflicht letztlich davon ab, ob der durch sie erreichte **Mehrwert für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung** in einem vernünftigen Verhältnis zur **Tiefe des durch die Impfung bewirkten Eingriffs** in die körperliche Unversehrtheit der Geimpften steht. Bei der im Rahmen dieser Abwägung erforderlichen **Prognosen und Bewertungen** steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Er muss seine diesbezüglichen Einschätzungen und Bewertungen allerdings auf die jeweils aktuellen Erkenntnisse unter anderem zum Infektionsgeschehen, zur freiwilligen Impfbereitschaft und zu Nebenwirkungen der Impfung stützen.

Zwar besteht in § 20 Abs. 6 und 7 Infektionsschutzgesetz (IfSG)² eine Rechtsgrundlage für den Erlass einer Impfpflicht durch **Rechtsverordnung**. Die COVID-19-Impfpflicht, ihre Verhältnismäßigkeit vorausgesetzt, könnte jedoch am rechtssichersten durch ein **Gesetz** eingeführt werden.

Für eine ausführliche Untersuchung des verfassungsrechtlichen Rahmens einschließlich der Regelungsmöglichkeiten wird verwiesen auf

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Allgemeine COVID-19-Impfpflicht – Verfassungsrechtlicher Rahmen, Ausarbeitung vom 29. November 2021, WD 3 - 3000 - 196/21,

Anlage.

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048).

2 Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. November 2021 (BGBl. I S. 4906).

3. Sanktionsmöglichkeiten und Verwaltungsvollstreckung

Zur Durchsetzung einer durch Gesetz oder Rechtsverordnung statuierten Impfpflicht bestünden unterschiedliche Möglichkeiten, welche aufgrund der bislang nicht bestehenden Regelung im Folgenden abstrakt dargestellt werden. Zum einen entfalten etwaige Sanktionen einen gewissen Handlungsdruck, möchte der Betroffene diese vermeiden (siehe Punkt 3.1). Zudem besteht die Möglichkeit, Verwaltungszwang einzusetzen (siehe Punkt 3.2.). Während das Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht der Ahndung der in der Vergangenheit liegenden Rechtsverletzung dient, zielt die Verwaltungsvollstreckung, zu der auch der Verwaltungszwang gehört, darauf, die Pflichtwidrigkeit zu beenden.³

3.1. Sanktionsmöglichkeiten

§ 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG legt fest, dass **ordnungswidrig** handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer Rechtsverordnung nach § 20 Abs. 6 Satz 1 oder Abs. 7 Satz 1 IfSG oder einer vollziehbaren Anordnung aufgrund einer solchen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, soweit die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist. Nach § 73 Abs. 2 IfSG kann der Rechtsverstoß mit einer **Geldbuße** von bis zu **25.000 Euro** geahndet werden.

§ 74 Abs. 1 IfSG beinhaltet zudem einen **Straftatbestand**:

„Mit **Freiheitsstrafe** bis zu **fünf Jahren** oder mit **Geldstrafe** wird bestraft, wer eine in § 73 Absatz 1 oder Absatz 1a Nummer 1 bis 7, 11, 11a, 12 bis 20, 22, 22a, 23 oder **24** bezeichnete **vorsätzliche Handlung begeht** und dadurch eine in § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 genannte **Krankheit**, einen in § 7 genannten **Krankheitserreger** oder eine in einer Rechtsverordnung nach § 15 Absatz 1 oder Absatz 3 genannte Krankheit oder einen dort genannten Krankheitserreger **verbreitet**.“

Durch den Verweis auf § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG bezieht sich die Norm auch auf **Impfpflichten** durch Rechtsverordnung nach § 20 Abs. 6 Satz 1 oder Abs. 7 Satz 1 IfSG. **Handlung** meint jedes vom menschlichen Willen beherrschte oder beherrschbare, sozial erhebliche Verhalten, sodass auch Unterlassungen vom Handlungsbegriff umfasst sein können.⁴ Mithin kann, abhängig von der genauen Ausgestaltung der Impfpflicht, auch die **bewusste Zuwiderhandlung der Impfpflicht** unter diese Voraussetzungen fallen.⁵ Die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe t IfSG) sowie das Severe-Acute-Respiratory-Syndrome-Coronavirus (SARS-CoV) und Severe-Acute-Respiratory-Syndrome-Coronavirus-2 (SARS-CoV-2) (§ 7 Abs. 1 Nr. 44a IfSG) sind auch von den genannten **Krankheiten** beziehungsweise Krankheitserregern erfasst. Diese müssten schließlich nach dem vorsätzlichen Unterlassen der Impfung durch die Person **verbreitet** werden.

3 App, JuS 2004, 786; Voßkuhle/Wischmeyer, JuS 2016, 698 (699).

4 Werner, in: Weber, Rechtswörterbuch, 27. Edition 2021, Stichwort: „Handlungsbegriff (Strafrecht)“.

5 Zur Relevanz etwaiger Irrtümer der handelnden bzw. die Handlung unterlassenden Person vgl. Lorenz/Oğlakcioğlu, in: Kießling, IfSG, 2. Auflage 2021, Vorbemerkung vor §§ 73 ff. Rn. 8 ff.

Voraussetzung für eine Strafbarkeit nach § 74 Absatz 1 IfSG ist – da gemäß § 15 StGB⁶ nur vorsätzliches Handeln strafbar ist, wenn nicht das Gesetz fahrlässiges Handeln ausdrücklich mit Strafe bedroht – dabei zudem, dass die Person hinsichtlich sämtlicher Tatbestandsmerkmale des § 74 IfSG **vorsätzlich** gehandelt hat. **Vorsatz** bedeutet, dass der Täter hinsichtlich des jeweiligen Tatbestandsmerkmals mit Wissen und Wollen handelt.⁷ Für eine Strafbarkeit weiterhin gegeben sein müssen schließlich die **allgemeinen Strafbarkeitsvoraussetzungen** wie das Fehlen von Rechtfertigungs- und Entschuldigungsgründen.⁸

Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Sanktionsregelung werden, soweit ersichtlich, nicht erhoben. Es sind auch keine Gründe ersichtlich, aus denen sich diese gerade im Falle einer Corona-Impfpflicht ergeben könnten.

Wenn eine COVID-19-Impfpflicht durch Gesetz eingeführt würde, stünde es dem Gesetzgeber frei, entsprechende Straf- oder Ordnungswidrigkeitstatbestände bei Zuwiderhandlung zu definieren.

3.2. Verwaltungsvollstreckung

Neben den spezifischen Sanktionsmöglichkeiten besteht sowohl für eine Impfpflicht durch Gesetz als auch für eine durch Rechtsverordnung bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen die Möglichkeit ihrer Durchsetzung durch Mittel des **Verwaltungszwangs**.⁹ Zum Teil wird die Möglichkeit des Einsatzes von Verwaltungszwang zur Durchsetzung der Impfpflicht als **ultima ratio**, also letztmögliches Mittel, gesehen.¹⁰

Das Verwaltungsvollstreckungsrecht ist jeweils vom Bund und den Bundesländern für die jeweiligen Vollstreckungsorgane geregelt. An dieser Stelle erfolgt die Erläuterung exemplarisch anhand der Regelung auf Bundesebene im Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG)¹¹. Das Verwaltungsvollstreckungsrecht der Länder weicht mitunter von diesem ab.¹²

6 Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. November 2021.

7 Schmidt/Werner, in: Weber, Rechtswörterbuch, 27. Edition 2021, Stichwort: „Vorsatz“.

8 Vgl. hierzu im Kontext des IfSG Lorenz/Oğlakcıoğlu, in: Kießling, IfSG, 2. Auflage 2021, Vorbemerkung vor §§ 73 ff. Rn. 12 ff.

9 Gerhardt, IfSG, 5. Auflage 2021, § 20 Rn. 31; Erdle, Infektionsschutzgesetz, 8. Auflage 2021, § 20 Rn. 65; Mangold, nach: Schindler, Wäre eine Impfpflicht verfassungsgemäß, Die Welt, 23. November 2021, S. 4.

10 Gebhard, in: Kießling, IfSG, 2. Auflage 2021, § 20 Rn. 24.

11 Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 201-4, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436).

12 Baumeister, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, VwVG, Vorbemerkungen, Rn. 12; Voßkuhle/Wischmeyer, JuS 2016, 698.

Für die Vollstreckung bedarf es zunächst eines vollziehbaren **Verwaltungsaktes** mit vollstreckungsfähigem Inhalt.¹³ Damit wird dem Pflichtigen gegenüber die zu erfüllende Pflicht konkretisiert, in diesem Falle also die Impfpflicht.

Der Verwaltungsakt ist vollziehbar, wenn er bestandskräftig ist oder für **sofort vollziehbar** erklärt wurde, entweder aufgrund einer entsprechenden Festlegung in den die Impfpflicht statuierenden Regelungen (vgl. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)¹⁴) oder aufgrund der gesonderten Anordnung der zuständigen Behörde innerhalb des Verwaltungsakts (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO).

Die Anwendung des Zwangsmittels muss durch die Behörde zunächst schriftlich angedroht werden (§ 13 Abs. 1 Satz 1 VwVG). In der **Androhung** ist für die Erfüllung der Verpflichtung eine **Frist** zu bestimmen, innerhalb der die Pflichterfüllung billigerweise zugemutet werden kann (§ 13 Abs. 1 Satz 2 VwVG). So soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Pflichtige die Vollstreckung durch freiwillige Erfüllung abwenden kann.¹⁵ Die Androhung kann direkt mit dem Verwaltungsakt verbunden werden (§ 13 Abs. 2 Satz 1 VwVG). Wenn der Pflichtige der Handlung nicht innerhalb der gesetzten Frist nachkommt, setzt die Vollzugsbehörde das Zwangsmittel fest (§ 14 Satz 1 VwVG). Auf die **Festsetzung** folgt die **Anwendung** des Zwangsmittels (§ 15 Abs. 1 VwVG).

Im Rahmen der Androhung muss die Behörde auch das jeweilige **Zwangsmittel bestimmen**. Das Zwangsmittel muss in einem angemessenen Verhältnis zu seinem Zweck stehen. Dabei ist das Zwangsmittel möglichst so zu bestimmen, dass der Betroffene und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigt werden (§ 9 Abs. 2 VwVG).

Wenn es sich, wie bei der Impfpflicht, um eine Handlung handelt, die nicht durch einen Dritten vertreten werden kann und die nur vom Willen des Pflichtigen abhängt, kann dieser durch ein **Zwangsgeld** bis zu einer Höhe von 25.000 Euro zur Vornahme der Handlung angehalten werden (§ 11 VwVG). Dies umfasst auch die Duldung der Vornahme einer Handlung (§ 11 Abs. 2 VwVG). Die genaue Höhe des Zwangsgeldes muss bereits in der Androhung enthalten sein und richtet sich nach dem Maßstab der Verhältnismäßigkeit. Das Zwangsgeld kann auch wiederholt festgesetzt werden.¹⁶

Wenn die Festsetzung eines Zwangsgeldes nicht zur Vornahme der Handlung durch den Pflichtigen führt, könnte diese nach dem Verwaltungsvollstreckungsrecht grundsätzlich auch durch unmittelbaren Zwang (§ 12 VwVG) vollstreckt werden. Unmittelbarer Zwang ist die Einwirkung auf

13 App, JuS 2004, 786 (787).

14 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4650).

15 App, JuS 2004, 786 (789).

16 App, JuS 2004, 786 (789).

Personen oder Sachen durch körperliche Gewalt, Hilfsmittel oder Waffen.¹⁷ Kann ein Zwangsgeld beim Pflichtigen nicht eingebracht werden, so ist unter weiteren Voraussetzungen auch eine Ersatzzwangshaft möglich (§ 16 VwVG).

Die Auswahl des Zwangsmittels liegt im Ermessen der Behörde, wobei diese den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** zu wahren hat.¹⁸ Insofern wird von *Degenhart* darauf hingewiesen „es wäre mit der Würde des Einzelnen unvereinbar, wenn man Impf-Unwillige wie Autofahrer zur Blutabnahme mit unmittelbarem Zwang zur Impfung bringen würde.“¹⁹ Da die verpflichtende Impfung für die Betroffenen einen Eingriff in ihr Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit darstellt (siehe oben Punkt 2), bestünde für die Verhältnismäßigkeit der Anwendung von **unmittelbarem Zwang** eine **hohe Hürde**. Die Vollstreckung der Impfpflicht mittels Zwangsgeld ist insofern an weniger hohe Anforderungen geknüpft und nach § 12 VwVG gegenüber dem Einsatz von unmittelbarem Zwang ohnehin vorrangig.

Im Wege der Verwaltungsvollstreckung können auch weitere Rechtsfolgen, die der Gesetz- oder Ordnungsgeber mit der Impfpflicht verknüpft, durchgesetzt werden, zum Beispiel solche, wie die im Rahmen der Masern-Impfpflicht geregelten Besuchs-, Tätigkeits- oder Betreuungsverbote (§ 20 Abs. 9 Satz 4 bis 7 IfSG).²⁰

17 § 2 Abs. 1 UZwG – Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 201-5, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 43 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

18 Voßkuhle/Wischmeyer, JuS 2016, 698 (699).

19 Degenhart, nach: Schindler, Wäre eine Impfpflicht verfassungsgemäß, Die Welt, 23. November 2021, S. 4.

20 Siehe Begründung des Entwurfs zum Masernschutzgesetz, BT-Drs. 19/13452, S. 30; vgl. auch: Rixen, NJW 2020, 647 (650).