

# Rechtsgutachten

**zur Vorbereitung der Erhebung von  
Verfassungsbeschwerden gegen  
das Gesetz für den Schutz vor Ma-  
sern und zur Stärkung der Impfprä-  
vention (Masernschutzgesetz) vom  
10. Feb. 2020 beim Bundesverfas-  
sungsgericht**

erstattet für Libertas & Sanitas e.V.,

Forum für Impfproblematik, Gesundheit und eine bessere  
Zukunft,

von

Univ.-Prof. Dr. iur. Dr. h. c. (NUM) Jan Ziekow

Freisbach 25. 10. 2020

## Inhalt

<b>I. Das Masernschutzgesetz</b> .....	4
<b>II. Gutachtenauftrag</b> .....	10
<b>III. Fallgruppen</b> .....	11
<b>IV. Überlegungen zur Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden</b> .....	17
<b>1. Beschwerdefähigkeit</b> .....	17
<b>2. Prozessfähigkeit</b> .....	19
<b>3. Beschwerdebefugnis</b> .....	19
a) <b>Selbstbetroffenheit</b> .....	21
b) <b>Gegenwärtige Betroffenheit</b> .....	24
c) <b>Unmittelbare Betroffenheit</b> .....	25
<b>4. Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde</b> .....	30
a) <b>Gebot der Rechtswegerschöpfung</b> .....	31
b) <b>Weitere Anforderungen des Subsidiaritätsgrundsatzes</b> .....	31
<b>5. Beschwerdefrist</b> .....	43
<b>6. Zusammenfassung zur Zulässigkeit</b> .....	43
a) <b>Zusammenfassung der wesentlichen Gesichtspunkte</b> .....	44
b) <b>Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde nach Fallgruppen</b> .....	48
<b>V. Begründetheit von Verfassungsbeschwerden</b> .....	63
<b>1. Vorliegen von Grundrechtseingriffen</b> .....	63
<b>2. Grundrechtsschranken</b> .....	84
a) <b>Verfolgung eines legitimen Zwecks</b> .....	85
b) <b>Geeignetheit</b> .....	86
c) <b>Erforderlichkeit</b> .....	90
aa) <b>Weniger eingreifende Maßnahmen</b> .....	91
bb) <b>Differenzierungsgebot</b> .....	95
cc) <b>Datenerhebung nach § 23a IfSG?</b> .....	96

d) Angemessenheit der Impfpflicht.....	99
3. Zusammenfassung zur Begründetheit.....	106
VI. Gesamtzusammenfassung .....	109
1. Wesentliche Ergebnisse.....	109
a) Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden .....	110
b) Begründetheit von Verfassungsbeschwerden .....	113
2. Ergebnisse nach Fallgruppen.....	114

# I. Das Masernschutzgesetz

Durch Art. 1 Nr. 8 lit. e des Gesetzes für den Schutz vor Masern und zur Stärkung der Impfprävention (Masernschutzgesetz) vom 10. Feb. 2020<sup>1</sup> wurde durch Anfügung der Absätze 8 bis 14 in § 20 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) mit Wirkung vom 1. März 2020 (Art. 4 S. 1 Masernschutzgesetz) für nach dem 31. Dez. 1970 geborene Personen, die in bestimmten Einrichtungen betreut werden, untergebracht, beschäftigt oder tätig sind oder werden wollen, eine Pflicht zum Nachweis (durch Impfdokumentation oder ärztliches Zeugnis) eines ausreichenden Impfschutzes, einer Immunität gegen Masern oder einer medizinischen Kontraindikation begründet (nachfolgend „erforderlicher Nachweis“ genannt).

Betroffen sind Personen,

- die in einer Kindertageseinrichtung oder einem Kinderhort betreut werden (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1 i. V. m. § 33 Nr. 1 IfSG),
- die in einer Einrichtung der Kindertagespflege betreut werden, in der ein Kind oder mehrere Kinder außerhalb des Haushalts des Erziehungsberechtigten während eines Teils des Tages und mehr als 15 Stunden wöchentlich gegen Entgelt länger als drei Monate betreut werden (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1 i. V. m. § 33 Nr. 2 IfSG i. V. m. § 43 Abs. 1 SGB VIII),
- die in einer Schule oder einer sonstigen Ausbildungseinrichtung betreut werden, sofern in der betreffenden Einrichtung überwiegend minderjährige Personen betreut werden (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1 i. V. m. § 33 Nr. 3 IfSG),
- die bereits vier Wochen in einem Heim, in dem überwiegend minderjährige Personen betreut werden, betreut werden (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 2 lit. a i. V. m. § 33 Nr. 4 IfSG),
- die in einer der vorgenannten Einrichtungen nach § 33 Nr. 1-4 IfSG tätig sind (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3 IfSG),
- die tätig sind in

---

<sup>1</sup> BGBl. I S. 148.

- Krankenhäusern,
- Einrichtungen für ambulantes Operieren,
- Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen, in denen eine den Krankenhäusern vergleichbare medizinische Versorgung erfolgt,
- Dialyseeinrichtungen,
- Tageskliniken,
- Entbindungseinrichtungen,
- Behandlungs- oder Versorgungseinrichtungen, die mit einer der vorstehend genannten Einrichtungen vergleichbar sind,
- Arztpraxen oder Zahnarztpraxen,
- Praxen sonstiger humanmedizinischer Heilberufe,
- Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, in denen medizinische Untersuchungen, Präventionsmaßnahmen oder ambulante Behandlungen durchgeführt werden,
- ambulanten Pflegediensten, die ambulante Intensivpflege in Einrichtungen, Wohngruppen oder sonstigen gemeinschaftlichen Wohnformen erbringen, oder
- Rettungsdiensten

(§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3 i. V. m. § 23 Abs. 3 S. 1 IfSG) oder

- die bereits vier Wochen in einer Einrichtung zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen oder Spätaussiedlern untergebracht sind (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 2 lit. b i. V. m. § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG), oder
- die in einer vorstehend genannten Einrichtung im Sinne von § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG tätig sind (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3 IfSG).

Der erforderliche Nachweis sowie die aus dem Fehlen eines solchen Nachweises resultierenden Konsequenzen sind für die verschiedenen Betroffenenengruppen teilweise unterschiedlich geregelt:

- Soweit für das vorliegende Gutachten relevant, müssen die in Kindertageseinrichtungen oder Schulen betreuten oder tätigen Personen sowie in medizinischen Einrichtungen im Sinne von § 23 Abs. 3 S. 1 IfSG täti-

gen oder Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern tätigen Personen vor Beginn der Betreuung oder Tätigkeit der Leitung der betreffenden Einrichtung einen Nachweis über einen im Sinne von § 20 Abs. 8 S. 2 IfSG ausreichenden Impfschutz gegen Masern oder eine ärztliche Bescheinigung entweder über das Vorliegen einer Immunität gegen Masern oder über das Bestehen einer Impfung ausschließenden medizinischen Kontraindikation vorlegen (§ 20 Abs. 9 S. 1 Nr. 1 und 2 IfSG). Gemäß § 20 Abs. 8 S. 2 IfSG wird die Pflicht zur Herstellung eines ausreichenden Impfschutzes nicht dadurch ausgeschlossen, dass zur Erlangung von Impfschutz gegen Masern ausschließlich Kombinationsimpfstoffe zur Verfügung stehen, die auch Impfstoffkomponenten gegen andere Krankheiten enthalten.

Wird einer dieser Nachweise nicht vorgelegt, darf die betreffende Person – mit bestimmten Ausnahmen (s. sogleich) – in den vorgenannten Einrichtungen weder betreut noch beschäftigt noch tätig werden (§ 20 Abs. 9 S. 6 und 7 IfSG). Darüber hinaus kann das zuständige Gesundheitsamt der betreffenden Person untersagen, die dem Betrieb der Einrichtung dienenden Räume zu betreten oder in der Einrichtung tätig zu werden (§ 20 Abs. 12 S. 3 IfSG), wenn sie auf Anforderung des Gesundheitsamts den erforderlichen Nachweis nicht vorgelegt hat.

Für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Regelungen des Masernschutzgesetzes am 1. März 2020 bereits in Kindertageseinrichtungen und Schulen im Sinne von § 33 Nr. 1 und 3 IfSG betreute Personen sowie in diesen Einrichtungen oder in medizinischen Einrichtungen im Sinne von § 23 Abs. 3 S. 1 IfSG oder Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern tätige Personen gilt gemäß § 20 Abs. 10 IfSG eine Übergangsregelung: Diese Personen müssen den erforderlichen Nachweis bis zum 31. Juli 2021 vorlegen.

Wer ohne gegenüber der Leitung der jeweiligen Einrichtung erforderlichen Nachweis in einer Kindertageseinrichtung, einer Schule, einer medizinischen Einrichtung im Sinne von § 23 Abs. 3 S. 1 IfSG oder einer

Einrichtung zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern tätig wird, kann mit einer Geldbuße bis zu Euro 2.500 belegt werden (§ 73 Abs. 1a Nr. 7b, Abs. 2 IfSG). Eine Geldbuße in gleicher Höhe droht in Kindertageseinrichtungen und Schulen betreuten und in Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern untergebrachten Personen sowie in diesen Einrichtungen oder medizinischen Einrichtungen im Sinne von § 23 Abs. 3 S. 1 IfSG tätigen Personen bei nicht rechtzeitiger Erfüllung der Pflicht zur Beibringung des erforderlichen Nachweises auf Anforderung des Gesundheitsamts nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG (§ 73 Abs. 1a Nr. 7c, Abs. 2 IfSG).

Auch Leitungen der Einrichtungen müssen mit einem Bußgeld rechnen, wenn sie Personen betreuen bzw. beschäftigen, ohne dass diese einen Nachweis vorgelegt haben (§ 73 Abs. 1a Nr. 7b IfSG).

- Der gesetzlichen Schulpflicht unterliegende Personen können gemäß § 20 Abs. 9 S. 9 IfSG auch ohne Vorlage des erforderlichen Nachweises in Schulen betreut werden. Diesen Personen kann durch das Gesundheitsamt nicht untersagt werden, die dem Betrieb der Schule dienenden Räume zu betreten (§ 20 Abs. 12 S. 4 IfSG). Allerdings kann die nicht rechtzeitige Erfüllung der Pflicht zur Beibringung des erforderlichen Nachweises auf Anforderung des Gesundheitsamts nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld bis zu Euro 2.500 geahndet werden (§ 73 Abs. 1a Nr. 7c, Abs. 2 IfSG), da das Bestehen der Schulpflicht nicht von der Erfüllung der genannten Nachweispflicht befreit.
- In Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern (§ 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG) untergebrachte Personen müssen, wenn Sie bereits vier Wochen in der Einrichtung untergebracht sind (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 2 lit. b IfSG), den erforderlichen Nachweis gegenüber der Leitung der Einrichtung innerhalb von vier weiteren Wochen vorlegen (§ 20 Abs. 11 S. 1 Nr. 1 IfSG). Für bereits am 1. 3. 2020 untergebrachte Personen

gilt eine Übergangsfrist bis zum 31. 7. 2021 (§ 20 Abs. 11 S. 1 Nr. 2 IfSG). Bei Verletzung dieser Pflicht sind die nachweispflichtigen Personen nicht von Gesetzes wegen von der weiteren Unterbringung ausgeschlossen. Allerdings kann das Gesundheitsamt von diesen Personen, wenn sie sich bereits acht Wochen in Unterbringung in der Einrichtung befinden, die Vorlage des erforderlichen Nachweises fordern (§ 20 Abs. 12 S. 1 Nr. 2 lit. b IfSG). Bei Verletzung dieser Pflicht kann das Gesundheitsamt das Betreten der dem Betrieb der Einrichtung dienenden Räume untersagen (§ 20 Abs. 12 S. 3 IfSG). Eine Ausnahme gilt für einer gesetzlichen Unterbringungspflicht unterliegende Personen (§ 20 Abs. 12 S. 5 IfSG). Allerdings kann auch gegenüber diesen Personen die nicht rechtzeitige Erfüllung der Pflicht zur Beibringung des erforderlichen Nachweises auf Anforderung des Gesundheitsamts nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld bis zu Euro 2.500 geahndet werden (§ 73 Abs. 1a Nr. 7c, Abs. 2 IfSG).

Ausweislich der Begründung des Regierungsentwurfs des Masernschutzgesetzes sind die eingeführten Regelungen dem Ziel der Weltgesundheitsorganisation (WHO) verpflichtet, die Masern schrittweise zu eliminieren und schließlich weltweit auszurotten. Die zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Immunitätsquote von 95 % der Bevölkerung sei in Deutschland bislang nicht erreicht, auch nicht durch die schon ergriffenen Maßnahmen zur Steigerung der Impfbereitschaft.<sup>2</sup> Von diesem Ausgangspunkt aus werden zwei Ziele der Maßnahmen des Masernschutzgesetzes definiert: Erstens der individuelle Schutz insbesondere von vulnerablen Personengruppen und zweitens die Erreichung eines ausreichenden Gemeinschaftsschutzes vor Maserninfektionen, was voraussetze, dass die in der Bevölkerung erreichte Impfquote hoch genug sei. Daher bestehe ein hohes öffentliches Interesse daran, dass die Bevölkerung einen den Empfehlungen der STIKO entsprechenden Impfschutz hat. Die Erreichung der für eine Elimination der Masern erforderlichen Immunitätsquote sei nur durch die Schließung der bestehenden Impflücken möglich. Dabei habe die Schutzimpfung gegen Masern im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und ihre Verträglichkeit ein

---

<sup>2</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 1 f.



günstiges Nutzen-Risiko-Verhältnis.<sup>3</sup> Mittel zur Erreichung der genannten Ziele ist daher die gesetzliche Forderung entweder eines ausreichenden Impfschutzes oder einer Immunität gegen Masern für Personen in bestimmten Einrichtungen. Durch die hierdurch herbeigeführte Steigerung der Impfquote könne „mittelfristig auch“ die Elimination der Masern in Deutschland erreicht werden. Zwangsmittel zur Durchführung der Impfung selbst werden nicht eingeführt.<sup>4</sup>

Des Weiteren wurden durch das Masernschutzgesetz Regelungen zu einer Impfsurveillance in § 13 Abs. 5 IfSG eingeführt, um die Inanspruchnahme von Schutzimpfungen und Impfeffekte feststellen zu können.

Die Pflicht zum Nachweis einer Impfung oder einer Immunität durch Personen, die in den von den Regelungen des Masernschutzgesetzes erfassten Einrichtungen tätig sind oder werden möchten, wird durch die Gesetzesbegründung als Eingriff in das Grundrecht der freien Berufswahl aus Art. 12 Abs. 1 GG in Form einer subjektiven Zulassungsbeschränkung bezeichnet. Der durch die Regelungen verfolgte Zweck des Schutzes der öffentlichen Gesundheit rechtfertige diesen Eingriff allerdings.<sup>5</sup> Entsprechendes gelte für den durch ein gegenüber einer Person, die in einer der genannten Einrichtungen beruflich tätig ist, ausgesprochenes Verbot nach § 20 Abs. 12 S. 3 IfSG zur Tätigkeit in der Einrichtung hervorgerufenen Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Freiheit der Berufsausübung.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 24.

<sup>4</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 1 f.

<sup>5</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 27.

<sup>6</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 29 f.

## **II. Gutachtauftrag**

Gegenstand des Gutachtens ist eine rechtliche Bewertung des am 1. März 2020 in Kraft getretenen Masernschutzgesetzes zur Vorbereitung der Erhebung von Verfassungsbeschwerden gegen dieses Gesetz beim Bundesverfassungsgericht. Um die Nutzbarkeit des Gutachtens als Grundlage für die Erstellung von Verfassungsbeschwerden zu erhöhen, wird es auf verschiedene Fallgruppen eingehen, die die Betroffenheiten durch das Masernschutzgesetz widerspiegeln.

### III. Fallgruppen

Um den dieses Gutachten zur Vorbereitung einer individuellen Verfassungsbeschwerde Nutzenden die Einordnung der eigenen Situation in die rechtlichen Überlegungen zu erleichtern, werden im Folgenden Fallgruppen von Betroffenheiten gebildet, anhand derer – soweit erforderlich – die rechtliche Argumentation differenziert wird. In den betreffenden Argumentationskontexten wird auf die für die Bewertung der Fallgruppen wichtigen Aspekte hingewiesen.

#### **Fallgruppen Betreute (B)**

Fallgruppe B1: In Kindertageseinrichtungen betreute Kinder (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr.1 IfSG)

Fallgruppe B2: In Kinderhorten/Schulhorten betreute Kinder (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr.1 IfSG)

Fallgruppe B3: In Kindertagespflege betreute Kinder (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr. 2 IfSG)

Fallgruppe B4: Schülerinnen und Schüler (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr. 3 IfSG)

- a) Der gesetzlichen Schulpflicht unterliegende Personen
- b) Noch nicht der Schulpflicht unterliegende Personen, die frühzeitig in die Schule aufgenommen werden wollen
- c) Nicht mehr der Schulpflicht unterliegende Personen

Fallgruppe B5: In sonstigen Ausbildungseinrichtungen betreute Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr. 3 IfSG)

Fallgruppe B6: In Heimen betreute minderjährige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 2 lit. a, § 33 Nr. 4 IfSG)

Fallgruppe B7: In Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern untergebrachte Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 2 lit. a, § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

## **Fallgruppen Eltern betreuter Personen (E)**

Fallgruppe E1: Eltern in Kindertageseinrichtungen, Kinderhorten oder der Kindertagespflege betreuter Kinder (§ 33 Nr. 1 und 2 IfSG)

- a) Alleinerziehendes Elternteil
- b) Zusammenlebende Eltern

Fallgruppe E2: Eltern von Schülerinnen und Schülern (§ 33 Nr. 3 IfSG)

- a) Eltern der gesetzlichen Schulpflicht unterliegender Personen
  - aa) Alleinerziehendes Elternteil
  - ab) Zusammenlebende Eltern
- b) Eltern noch nicht der Schulpflicht unterliegender Personen
  - ba) Alleinerziehendes Elternteil
  - bb) Zusammenlebende Eltern
- c) Eltern nicht mehr der Schulpflicht unterliegender minderjähriger Personen
  - ca) Alleinerziehendes Elternteil
  - cb) Zusammenlebende Eltern

Fallgruppe E3: Eltern von in Heimen betreuten Minderjährigen (§ 33 Nr. 4 IfSG)

## **Fallgruppen beschäftigtes Fachpersonal (BFP)**

Fallgruppe BFP1: In Kindertageseinrichtungen/Kinderhorten/Schulhorten tätige Personen (Erzieherinnen und Erzieher, Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger u.ä.) (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 1)

Fallgruppe BFP2: In der Kindertagespflege tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 2 IfSG)

Fallgruppe BFP3: In Schulen tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 3 IfSG)

- a) Beamtete Lehrerinnen und Lehrer
- b) Angestellte Lehrerinnen und Lehrer in Vollzeitbeschäftigung
- c) Angestellte Lehrerinnen und Lehrer in Teilzeitbeschäftigung
- d) Schulassistentinnen und -assistenten

Fallgruppe BFP4: In sonstigen Ausbildungseinrichtungen tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 3 IfSG)

Fallgruppe BFP5: In Heimen tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 4 IfSG)

Fallgruppe BFP6: In Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

Fallgruppe BFP7: In Krankenhäusern tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 IfSG)

- a) Ärztinnen und Ärzte
- b) Medizinisch-technisches Personal
- c) Pflegepersonal

Fallgruppe BFP8: In anderen medizinischen Einrichtungen (Einrichtungen für ambulantes Operieren, Krankenhäusern vergleichbare Vorsorge und Rehabilitationseinrichtungen, Dialyseeinrichtungen, Tageskliniken, Entbindungseinrichtungen, mit den vorstehenden vergleichbare Behandlungs- oder Versorgungseinrichtungen) tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 bis 7 IfSG)

Fallgruppe BFP9: In Arztpraxen, Zahnarztpraxen oder Praxen sonstiger humanmedizinischer Heilberufe tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 und 9 IfSG)

- a) Freiberuflich tätige Ärztinnen und Ärzte, Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker etc.
- b) Angestellte Ärztinnen und Ärzte, Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker etc.

c) Medizinische Fachangestellte, medizinisch-technische Assistentinnen und Assistenten u.ä.

Fallgruppe BFP10: In Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, in denen medizinische Untersuchungen, Präventionsmaßnahmen oder ambulante Behandlungen durchgeführt werden, tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 IfSG)

Fallgruppe BFP11: In ambulanten Pflegediensten der ambulanten Intensivpflege tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 IfSG)

Fallgruppe BFP12: In Rettungsdiensten tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 12 IfSG)

### **Fallgruppen beschäftigtes weiteres Personal (BWP)**

Fallgruppe BWP1: Verwaltungspersonal, Hausmeisterpersonal, technisches Servicepersonal, Küchen-, Reinigungs- und Transportpersonal

Fallgruppe BWP2: Auszubildende

Fallgruppe BWP3: Über eine Arbeitnehmerüberlassung in der Einrichtung Tätige

### **Fallgruppen weiterer Tätiger (WT)**

Fallgruppe WT1: Praktikantinnen und Praktikanten

a) Freiwilliges Praktikum

b) Pflichtpraktikum

Fallgruppe WT2: Ehrenamtlich Tätige, Absolvierende eines Freiwilligen Sozialen Jahres oder des Bundesfreiwilligendienstes

Fallgruppe WT3: Freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Honorarkräfte

Fallgruppe WT4: Längerfristig und kontinuierlich die Räumlichkeiten der Einrichtung zu Tätigkeitszwecken aufsuchende Externe, z. B. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Handwerksbetrieben, Caterern und anderen Dienstleistungsunternehmen

Fallgruppe WT5: Nur kurzzeitig die Räumlichkeiten der Einrichtung zu Tätigkeitszwecken aufsuchende Externe, z. B. Lieferanten, Beschäftigte von Handwerksbetrieben

Fallgruppe WT6: Personen, die sich in den Räumlichkeiten einer Einrichtung im Sinne von § 20 Abs. 8 S. 1 IfSG zum Zwecke einer gemeinsamen oder zusätzlichen Nutzung aufhalten (z. B. gemeinsame Nutzung einer Schule mit überwiegend minderjährigen Schülerinnen und Schülern durch eine Schule mit erwachsenen Schülerinnen und Schülern, Abendnutzung von Einrichtungsräumlichkeiten durch Volkshochschule, Vereine etc.)

### **Fallgruppen Leitung und Träger (LT)**

Fallgruppe LT1: Träger von Kindertageseinrichtungen, Kinderhorten, Einrichtungen der Kindertagespflege, Schulen und sonstigen Ausbildungseinrichtungen, Heimen sowie Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern (§ 33 Nr. 1-4 und § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

- a) Kommunale oder staatliche Träger
- b) Freie Träger

Fallgruppe LT2: Leitung von Kindertageseinrichtungen, Kinderhorten, Einrichtungen der Kindertagespflege, Schulen und sonstigen Ausbildungseinrichtungen, Heimen sowie Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern (§ 33 Nr. 1-4 und § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

- a) Kommunale oder staatliche Trägerschaft
- b) Freie Trägerschaft

Fallgruppe LT3: Träger von Krankenhäusern, Einrichtungen für ambulantes Operieren, Krankenhäusern vergleichbare Vorsorge und Rehabilitationseinrichtungen, Dialyseeinrichtungen, Tageskliniken, Entbindungseinrichtungen, mit den vorstehenden vergleichbare Behandlungs- oder Versorgungseinrichtungen, ambulanten Pflegediensten der ambulanten Intensivpflege oder Rettungsdiensten (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 7, 11 und 12 IfSG)

a) Kommunale oder staatliche Träger

b) Freie Träger

Fallgruppe LT4: Leitung von Krankenhäusern, Einrichtungen für ambulantes Operieren, Krankenhäusern vergleichbare Vorsorge und Rehabilitationseinrichtungen, Dialyseeinrichtungen, Tageskliniken, Entbindungseinrichtungen, mit den vorstehenden vergleichbare Behandlungs- oder Versorgungseinrichtungen, ambulanten Pflegediensten der ambulanten Intensivpflege oder Rettungsdiensten (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 7, 11 und 12 IfSG)

a) Kommunale oder staatliche Trägerschaft

b) Freie Trägerschaft

Fallgruppe LT5: Träger von Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, in denen medizinische Untersuchungen, Präventionsmaßnahmen oder ambulante Behandlungen durchgeführt werden (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 IfSG)

Fallgruppe LT6: Leitung von Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, in denen medizinische Untersuchungen, Präventionsmaßnahmen oder ambulante Behandlungen durchgeführt werden (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 IfSG)



## **IV. Überlegungen zur Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden**

Wie für jeden Rechtsbehelf ist auch für die Verfassungsbeschwerde zwischen ihrer Zulässigkeit und ihrer Begründetheit zu unterscheiden. Auf der Stufe der Prüfung der Zulässigkeit setzt sich das Bundesverfassungsgericht noch nicht inhaltlich mit der Verfassungsbeschwerde und den sich hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit stellenden Fragen auseinander. Diese Stufe betrifft vielmehr die Frage, ob sich das Bundesverfassungsgericht überhaupt inhaltlich mit dem Antrag auseinandersetzen darf oder der Antrag ohne inhaltliche Erörterung abgewiesen werden muss. Ist also die Verfassungsbeschwerde unzulässig, so mag das Gesetz verfassungswidrig sein, das Bundesverfassungsgericht entscheidet aber hierüber nicht mehr. Zu beachten ist, dass alle im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) statuierten Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde vorliegen müssen.

Im Folgenden wird auf die für die Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden wichtigsten Zulässigkeitsvoraussetzungen eingegangen. Darüber hinaus sind die formalen Voraussetzungen für die Einlegung von Verfassungsbeschwerden zu beachten.

### **1. Beschwerdefähigkeit**

Nach § 90 Abs. 1 BVerfGG hat „jedermann“ die Berechtigung zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde. Verwiesen wird hierdurch auf die Fähigkeit, Träger eines der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte zu sein.<sup>7</sup>

Für die oben unter III. dargestellten Fallgruppen ist diese Voraussetzung erfüllt, soweit es sich bei den dort erwähnten potentiellen Beschwerdeführern um Personen, die entweder als natürliche Personen oder als für eine juristische Person des Privatrechts handelnde Personen tätig werden, handelt. Soweit in letzterem

---

<sup>7</sup> Hans Lechner / Rüdiger Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 8. Aufl. 2019, § 90 Rdnr. 32.

Fall keine Berufung auf Grundrechte erfolgt, die wie das durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG) gewährleistete Recht auf körperliche Unversehrtheit ihrem Wesen nach (Art. 19 Abs. 3 GG) nicht auf juristische Personen anwendbar sind, steht die Antragsberechtigung für eine Verfassungsbeschwerde nicht in Frage.

Ergänzend hingewiesen sei auf zwei Fallgruppen:

Beschwerdeführer, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, können sich zwar nicht auf Grundrechte berufen, deren persönlicher Schutzbereich auf Deutsche beschränkt ist. Dies ist vorliegend für die Fallgruppen relevant, bei denen eine Verletzung der Freiheit der Berufswahl oder der beruflichen Betätigung gerügt wird, ist doch der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG tatbestandlich auf Deutsche beschränkt. Jedoch können sich die Betroffenen ohne deutsche Staatsangehörigkeit insoweit auf die durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Handlungsfreiheit stützen.<sup>8</sup>

Handelt es sich bei dem Beschwerdeführer um eine juristische Person des öffentlichen Rechts, so gilt Folgendes: Eine Kommune oder ein Land als Träger beispielsweise von rechtlich unselbstständigen Kindertageseinrichtungen, Schulen, Krankenhäusern, Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes u. a., kann für die durch das Masernschutzgesetz berührten Bereiche kein Träger von Grundrechten sein<sup>9</sup>. Entsprechendes gilt, wenn die betreffende Einrichtung als juristische Person des öffentlichen Rechts verfasst ist, was insbesondere bei Gemeinschaftseinrichtungen nach § 33 Nr. 4 IfSG und Krankenhäusern (§ 23 S. 1 Nr. 1 IfSG) der Fall sein kann. Schließlich scheidet eine Grundrechtsträgerschaft von vornherein auch für juristische Personen des Privatrechts aus, wenn diese zumindest einem beherrschenden Einfluss der öffentlichen Hand unterliegen.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Herbert Bethge, in: Maunz / Schmidt-Bleibtreu / Klein / Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand: Jan. 2020, § 90 Rdnr. 131.

<sup>9</sup> Zur fehlenden Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen des öffentlichen Rechts vgl. nur BVerfG, Urt. v. 6. 12. 2016 – 1 BvR 2821/11 u. a. –, NJW 2017, S. 217 (218).

<sup>10</sup> BVerfG, Beschl. v. 18. 5. 2009 – 1 BvR 1731/05 –, NVwZ 2009, 1282 (1283).

## 2. Prozessfähigkeit

Die Zulässigkeitsvoraussetzung der Prozess- (oder Verfahrens-)Fähigkeit betrifft die Fähigkeit, Handlungen im gerichtlichen Verfahren selbst vorzunehmen oder durch einen Bevollmächtigten vornehmen zu lassen.<sup>11</sup> Ist der Beschwerdeführer in seiner Geschäftsfähigkeit nicht eingeschränkt, so ist er auch prozessfähig.

Von Bedeutung ist die Voraussetzung der Prozessfähigkeit vorliegend in erster Linie in den Fallgruppen B (oben III.), in denen Verfassungsbeschwerden Minderjähriger wegen einer Verletzung in ihren Grundrechten in Rede stehen. In diesen Fällen handeln für die Minderjährigen vor Gericht ihre gesetzlichen Vertreter.<sup>12</sup> Zu beachten ist, dass das Handeln der Eltern als gesetzliche Vertreter für ihre nicht prozessfähigen Kinder zu unterscheiden ist von der Geltendmachung eigener Grundrechte der Eltern, insbesondere ihres Rechts aus Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG.

## 3. Beschwerdebefugnis

Die Beschwerdebefugnis für eine Verfassungsbeschwerde ist gegeben, wenn dem Beschwerdeführer die Behauptung gelingt, durch einen Akt der öffentlichen Gewalt in einem seiner Grundrechte verletzt zu sein (§ 90 Abs. 1 BVerfGG).

Wenngleich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Umfang der damit dem Beschwerdeführer auferlegten Darlegungslast nicht einheitlich ist,<sup>13</sup> sollte die konkrete Verfassungsbeschwerde dem Zweck der Zulässigkeitsvoraussetzung der Beschwerdebefugnis, dem Bundesverfassungsgericht die Prüfung zu ermöglichen, dass verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz zur Verteidigung konkret bezeichneter Grundrechte gerade des Beschwerdeführers

---

<sup>11</sup> Helge Sodan / Jan Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 9. Aufl. 2020, § 96 Rdnr. 5.

<sup>12</sup> Cornelia Grünewald, in: Walter / Grünewald, BeckOK BVerfGG, 8. Ed. 1.1.2020, § 90 Abs. 1 Rdnr. 43.

<sup>13</sup> Dazu im Einzelnen Herbert Bethge, in: Maunz / Schmidt-Bleibtreu / Klein / Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand: Jan. 2020, § 90 Rdnr. 340 f.

gegen eine durch einen Tatsachenvortrag gestützte Verletzung durch den angegriffenen staatlichen Hoheitsakt eröffnet sein muss, genügen. Nach der die wesentlichen Anforderungen zusammenfassenden Formulierung des Bundesverfassungsgerichts soll „die Begründung der Verfassungsbeschwerde ... dem BVerfG eine zuverlässige Grundlage für die weitere Behandlung des Verfahrens verschaffen. Hierfür müssen innerhalb der Beschwerdefrist das angeblich verletzte Recht bezeichnet und der seine Verletzung enthaltene Vorgang substantiiert dargelegt werden“<sup>14</sup>.

Dafür ist erforderlich, dass der Beschwerdeführer darlegt (siehe § 92 BVerfGG), dass er

- durch einen konkret bezeichneten Hoheitsakt (eine generelle Bezugnahme auf eine Gruppe von Normen oder gar ein ganzes Gesetz, etwa „das Masernschutzgesetz“, genügt insoweit nicht, es sind die genauen Normen zu nennen<sup>15</sup>)
- in seinen Grundrechten (die identifizierbar benannt werden müssen)
- verletzt sein kann (wofür die Darlegung erforderlich ist, inwieweit durch die angegriffene Maßnahme eine grundrechtlich geschützte Rechtsposition des Beschwerdeführers beeinträchtigt worden sein kann<sup>16</sup>).

Die Frage, ob die substantiell geltend gemachte Grundrechtsverletzung wirklich vorliegt, wird in der Prüfung der Begründetheit beantwortet. Daher wird an dieser Stelle auf den betreffenden Teil des vorliegenden Gutachtens verwiesen. (unten V.).

Von der Begründetheitsprüfung unabhängige Ausführungen im Rahmen der Darlegung der Beschwerdebefugnis sind hingegen zu zwei Zulässigkeitsanforderungen erforderlich: Zur eigenen, gegenwärtigen und unmittelbaren Betroffenheit (unten IV.3.a-c) sowie zu dem Kriterium der Rechtswegerschöpfung bzw. der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde (unten IV.4).

---

<sup>14</sup> BVerfG, Beschl. v. 22. 1. 2014 – 1 BvR 891/13 –, juris Rdnr. 5.

<sup>15</sup> Fabian Scheffczyk, in: Walter / Grünewald, BeckOK BVerfGG, 8. Ed. 1.1.2020, § 92 Rdnr. 19.

<sup>16</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. 5. 1982 – 1 BvR 602/78 –, BVerfGE 60, S. 360 (371).

Nach der vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung gebrauchten Formel setzt das Bestehen der Beschwerdebefugnis voraus, dass der Beschwerdeführer durch den angegriffenen Hoheitsakt in seinen Grundrechten selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sein kann.<sup>17</sup>

### **a) Selbstbetroffenheit**

Das Kriterium der Selbstbetroffenheit, also der Betroffenheit in eigenen Rechten, fordert, dass gerade der Beschwerdeführer durch den angegriffenen Hoheitsakt in seinen Grundrechten beeinträchtigt wird, er also nicht Grundrechte anderer Personen in eigenem Namen geltend macht.<sup>18</sup> Diese Prozessstand-schaft ist zu unterscheiden von der – in den Fallgruppen B notwendigen – Vertretung nicht prozessfähiger Beschwerdeführer durch ihren gesetzlichen Vertreter, solange deutlich wird, dass der Vertreter insoweit nicht eigene Rechte, sondern Rechte des Vertretenen geltend macht.

Zu unterscheiden von der Vertretung nicht prozessfähiger Beschwerdeführer bei der Geltendmachung von Beeinträchtigungen der Grundrechte der Vertretenen ist die Regelung des § 20 Abs. 13 IfSG. Diese Bestimmung verpflichtet den für einen Minderjährigen Personensorgeberechtigten, für die Erfüllung der den Minderjährigen aus § 20 Abs. 9 bis 12 IfSG treffenden Verpflichtungen zu sorgen. Gleiches gilt für den Betreuer hinsichtlich der den Betreuten nach den genannten Vorschriften treffenden Pflichten aus § 20 Abs. 9 bis 12 IfSG. Diese Pflichten sind dem Personensorgeberechtigten unmittelbar auferlegt, so dass sie ihn selbst in seinen eigenen Grundrechten beeinträchtigen und er diesbezüglich nicht als Vertreter tätig wird.

Handelt es sich bei dem angegriffenen Hoheitsakt – wie vorliegend – um ein Gesetz, so erfüllen nicht nur die unmittelbaren Adressaten der betreffenden Normen das Kriterium der Selbstbetroffenheit. In der Formulierung des Bundes-

---

<sup>17</sup> Siehe aus der ständigen Rechtsprechung nur BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2018 – 1 BvR 1335/18 –, NJW 2019, S. 659.

<sup>18</sup> Herbert Bethge, in: Maunz / Schmidt-Bleibtreu / Klein / Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand: Jan. 2020, § 90 Rdnr. 355.

verfassungsgerichts ist vielmehr „eine Selbstbetroffenheit ... auch dann gegeben, wenn der Akt an Dritte gerichtet ist und eine hinreichend enge Beziehung zwischen der Grundrechtsposition des Beschwerdeführers und der Maßnahme besteht. Es muss eine rechtliche Betroffenheit vorliegen; eine nur faktische Beeinträchtigung im Sinne einer Reflexwirkung reicht nicht“<sup>19</sup>.

Vorliegend von Bedeutung ist dies in den Fallgruppen LT2b und LT4b, die von der Leitung einer privaten Kindertageseinrichtung, einer privaten Schule und eines privaten Krankenhauses erhobenen Verfassungsbeschwerden betreffen. Die durch das Masernschutzgesetz in § 20 Abs. 8 ff. IfSG eingeführten Regelungen adressieren die Leitung der jeweiligen Einrichtung im Sinne von § 2 Nr. 15 IfSG, nicht aber den wirtschaftlichen Betreiber der Einrichtung. Soweit es die der Einrichtungsleitung auferlegten Pflichten anbetrifft, betreffen diese gleichwohl Grundrechtspositionen des Betreibers, da seine Dispositionsfreiheit hinsichtlich der Aufgaben des von ihm beschäftigten Personals beschränkt wird. Das Verbot nach § 20 Abs. 9 S. 6 und 7 IfSG, in den in den Vorschriften genannten Einrichtungen Personen ohne Impf- oder Immunitätsnachweis zu beschäftigen, ist nach seinem Wortlaut nicht eindeutig an die Leitung der Einrichtung adressiert und berührt den Betreiber der Einrichtung rechtlich in seinem Grundrecht aus Art. 12 GG, so dass auch diesbezüglich für ihn eine Selbstbetroffenheit vorliegt.

An einer Betroffenheit durch das Verbot nach § 20 Abs. 9 S. 6 und 7 IfSG, dass Personen ohne Impf- oder Immunitätsnachweis nicht in den dort genannten Einrichtungen betreut, beschäftigt oder tätig werden dürfen, fehlt es hingegen für folgende Personengruppen (die allerdings durch andere Normen des Masernschutzgesetzes gleichwohl betroffen sind):

- Der gesetzlichen Schulpflicht unterliegende Personen (Fallgruppe B4a) dürfen trotz Fehlens eines Impf- oder Immunitätsnachweises in der Schule betreut werden (§ 20 Abs. 9 S. 9 IfSG). Zwar suggeriert die Formulierung der Vorschrift, dass eine der gesetzlichen Schulpflicht unterliegende Person betreut werden „darf“, einen Ermessensspielraum bei

---

<sup>19</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.10.2003 – 1 BvR 1712/01 –, BVerfGE, S. 370 (383).

einer Entscheidung über die Betreuung. Jedoch dürfte es sich dabei entweder um ein redaktionelles Versehen handeln oder das Ermessen auf Null reduziert sein. Denn der gesetzlichen Schulpflicht korrespondiert das Recht des Schulpflichtigen, jedenfalls in einer nach der Festlegung der Schulbezirke örtlich zuständigen Schule betreut zu werden. Daher fehlt es an einer Betroffenheit Schulpflichtiger durch das Verbot nach § 20 Abs. 9 S. 6 und 7 IfSG. Anderes gilt jedoch für die Nachweispflicht nach § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG, zu deren Erfüllung das Gesundheitsamt durch Anordnung nach § 20 Abs. 12 IfSG vorgehen kann. Zwar kann auch durch gesundheitsbehördliche Anordnung keine schulpflichtige Person am Schulbesuch gehindert werden (§ 20 Abs. 12 S. 4 IfSG). Jedoch kann die nicht rechtzeitige Erfüllung der Pflicht zur Beibringung des erforderlichen Nachweises auf Anforderung des Gesundheitsamts nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld bis zu Euro 2.500 geahndet werden (§ 73 Abs. 1a Nr. 7c, Abs. 2 IfSG). Hieraus ergibt sich die Betroffenheit auch schulpflichtiger Personen durch die Pflichten nach § 20 Abs. 8 S. 1 und Abs. 9 S. 1 IfSG.

- Im Ergebnis Gleiches wie für der Schulpflicht unterliegende Personen gilt für Personen, die am 1. März 2020 bereits in den in § 20 Abs. 10 S. 1 IfSG genannten Einrichtungen betreut wurden oder tätig waren. Wie aus dem fehlenden Verweis auf § 20 Abs. 9 S. 6 und 7 IfSG durch § 20 Abs. 10 IfSG deutlich wird, gilt das Betreuungs-, Beschäftigungs- und Tätigkeitsverbot nicht gegenüber diesem Personenkreis. Diesbezüglich kommt nur ein Vorgehen des Gesundheitsamts auf Basis des § 20 Abs. 12 IfSG in Betracht. Solange dies nicht erfolgt ist, können die betreffenden Personen betreut, beschäftigt oder tätig werden.<sup>20</sup> Auch für diese Personengruppe liegt deshalb keine Betroffenheit durch das Betreuungs-, Beschäftigungs- und Tätigkeitsverbot vor. Jedoch kann die nicht rechtzeitige Erfüllung der Pflicht zur Beibringung des erforderlichen Nachweises auf Anforderung des Gesundheitsamts nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld bis zu Euro 2.500 geahndet werden (§ 73 Abs. 1a Nr. 7c, Abs. 2 IfSG). Zusätzlich kann das

---

<sup>20</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 28.

Gesundheitsamt das Betreten der Räume der Einrichtung und das Tätigwerden in der Einrichtung untersagen (§ 20 Abs. 12 S. 3 IfSG). Hieraus ergibt sich die Betroffenheit auch von bereits am 1. März 2020 in den in § 20 Abs. 10 S. 1 IfSG genannten Einrichtungen betreuten oder tätigen Personen durch die Pflichten nach § 20 Abs. 8 S. 1 und Abs. 9 S. 1 IfSG.

- Ebensovienig durch das gesetzliche Verbot des § 20 Abs. 9 S. 6 IfSG betroffen sind Betreute bzw. Untergebrachte im Sinne von § 20 Abs. 11 S. 1 IfSG (Fallgruppen B6 und B7). Da § 20 Abs. 9 S. 6 IfSG durch § 20 Abs. 11 S. 2 IfSG nicht in Bezug genommen wird, gilt es für Betreuungen in Gemeinschaftseinrichtungen nach § 33 Nr. 4 IfSG sowie Unterbringungen in Einrichtungen nach § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG nicht. Auch für dort Untergebrachte ergeben sich rechtliche Konsequenzen bei Nichterfüllung der Nachweispflicht – in den Grenzen des § 20 Abs. 12 S. 5 IfSG – erst bei einer Missachtung einer vom Gesundheitsamt verfügten Anforderung nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG. Jedoch kann die nicht rechtzeitige Erfüllung der Pflicht zur Beibringung des erforderlichen Nachweises auf Anforderung des Gesundheitsamts nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld bis zu Euro 2.500 geahndet werden (§ 73 Abs. 1a Nr. 7c, Abs. 2 IfSG). Hieraus ergibt sich die Betroffenheit auch Betreuer bzw. Untergebrachter im Sinne von § 20 Abs. 11 S. 1 IfSG durch die Pflichten nach § 20 Abs. 8 S. 1 und Abs. 9 S. 1 IfSG.

## **b) Gegenwärtige Betroffenheit**

Das Bundesverfassungsgericht füllt das Kriterium der Gegenwärtigkeit der Betroffenheit wie folgt aus:

„Gegenwärtig ist die Betroffenheit, wenn die angegriffene Vorschrift auf die Rechtsstellung des Beschwerdeführers aktuell und nicht nur potentiell einwirkt, wenn das Gesetz die Normadressaten mit Blick auf seine künftig eintretende Wirkung zu später nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen zwingt oder wenn klar abzusehen ist, dass und wie der Beschwerdeführer in der Zukunft von der beanstandeten Gesetzesvorschrift betroffen sein wird. Allein die vage Aussicht,



dass er irgendwann einmal in der Zukunft von der beanstandeten Gesetzesvorschrift betroffen sein könnte, genügt hingegen nicht“.<sup>21</sup>

Prüfstein ist vor allem, ob der Beschwerdeführer sich schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt durch die angegriffenen Regelungen zu Dispositionen veranlasst sehen muss, die er später nicht mehr korrigieren kann<sup>22</sup>. Wann einem Beschwerdeführer eine solche Darlegung gelingt, ist eine Frage des Einzelfalls. Aspekte, die für die vorzunehmende Bewertung eine Rolle spielen, sind vor allem

- die zeitliche Nähe und
- der Grad der Wahrscheinlichkeit,

mit der die betreffende Person mit der Impf- bzw. Nachweispflicht konfrontiert ist bzw. sein wird.

Dass für bestimmte Personengruppen, die durch das Masernschutzgesetz einer Pflicht zum Nachweis einer Impfung oder einer bestehenden Immunität unterworfen werden, Übergangsfristen bis zum 31. 7. 2021 bestehen (vgl. § 20 Abs. 10 S. 1, Abs. 11 S. 1 Nr. 2 IfSG), schmälert für diese Gruppen die Gegenwartigkeit der Betroffenheit nicht. Denn auch insoweit ist die unmittelbar durch die gesetzlichen Vorschriften eintretende Betroffenheit inhaltlich eindeutig absehbar<sup>23</sup>.

### **c) Unmittelbare Betroffenheit**

Die Zulässigkeitsvoraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit erlangt besondere Bedeutung in den Fällen, in denen sich – wie vorliegend – die Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz richtet. In diesen Fällen ist eine unmittelbare Betroffenheit gegeben, wenn bereits die betreffende Vorschrift selbst die Rechtsstellung des Beschwerdeführers verändert, ohne dass es dafür noch ei-

---

<sup>21</sup> BVerfG, Urt. v. 27. 9. 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, S. 258 (277).

<sup>22</sup> Herbert Bethge, in: Maunz / Schmidt-Bleibtreu / Klein / Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand: Jan. 2020, § 90 Rdnr. 367.

<sup>23</sup> Vgl. dazu Herbert Bethge, in: Maunz / Schmidt-Bleibtreu / Klein / Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand: Jan. 2020, § 90 Rdnr. 367

ner Konkretisierung der gesetzlichen Vorschrift im Einzelfall durch einen behördlichen Vollzugs- oder Umsetzungsakt bedarf.<sup>24</sup> Denn in diesem Fall müsste der Beschwerdeführer zunächst den behördlichen Akt abwarten und gegen diesen um fachgerichtlichen Rechtsschutz nachsuchen.<sup>25</sup>

Ob das Kriterium der unmittelbaren Betroffenheit für alle durch das Masernschutzgesetz eingeführten Regelungen erfüllt ist oder nicht, bedarf einer differenzierenden Behandlung der einzelnen Regelungen:

- Die Pflicht, sich zur Aufnahme oder Tätigkeit in einer der in der Norm genannten Einrichtungen gegen Masern impfen zu lassen oder über eine hinreichende Immunität zu verfügen (§ 20 Abs. 8 S. 1 IfSG), stellt ein unmittelbar geltendes gesetzliches Gebot dar, durch das die von diesem Gebot adressierten Personen unmittelbar betroffen werden.
- Gleiches gilt für die Pflicht, vor Beginn der Betreuung oder der Tätigkeit der Leitung der Einrichtung eine Impfdokumentation oder ein Immunitätszeugnis vorzulegen (§ 20 Abs. 9 S. 1 IfSG) bzw. diesen Nachweis als am 1. März 2020 bereits betreute oder tätige Person bis zum 31. Juli 2021 (§ 20 Abs. 10 S. 1 IfSG) bzw. binnen bestimmter Frist nach Beginn der Betreuung oder Unterbringung beizubringen (§ 20 Abs. 11 S. 1 IfSG). Die unmittelbare Betroffenheit gilt auch gegenüber den Leitungen der erfassten Einrichtungen, welche gesetzlich verpflichtet werden, die Dokumentation bzw. das Zeugnis entgegenzunehmen.
- Ebenso ruft die für die Einrichtungsleitung direkt durch das Gesetz begründete Pflicht, unter den Voraussetzungen des § 20 Abs. 9 S. 4 IfSG ohne Impf- oder Immunitätsnachweis in der Einrichtung betreute, beschäftigte oder tätige Personen unter Übermittlung personenbezogener Daten dem zuständigen Gesundheitsamt mitzuteilen, eine unmittelbare Betroffenheit hervor, und zwar sowohl für die Einrichtungsleitung als auch die Person, deren Daten übermittelt werden.

---

<sup>24</sup> Vgl. aus der ständigen Rechtsprechung nur BVerfG, Urt. v. 24. 4. 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, S. 277 (311)

<sup>25</sup> Helge Sodan / Jan Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 9. Aufl. 2020, § 51 Rdnr. 36.

- § 20 Abs. 9 S. 6 und 7 IfSG verbieten es, dass Personen ohne Impf- oder Immunitätsnachweis in den dort genannten Einrichtungen betreut, beschäftigt oder tätig werden. Dieses Verbot erzeugt eine unmittelbare Betroffenheit sowohl für die dadurch von einer Betreuung, Beschäftigung oder Tätigkeit ausgeschlossenen Personen als auch für die Leitung dieser Einrichtungen, die die Einhaltung dieser Vorgabe beachten müssen, und die privaten Betreiber dieser Einrichtungen, die keine Betreuungs-, Beschäftigungs- oder Tätigkeitsverhältnisse mit diesen Personen eingehen dürfen.
- § 20 Abs. 12 IfSG ermächtigt das zuständige Gesundheitsamt zu verschiedenen Maßnahmen gegenüber den in Abs. 12 S. 1 genannten Personengruppen:
  - Gemäß Abs. 12 S. 1 haben Personen, die zu einer der dort genannten Gruppen gehören, dem Gesundheitsamt auf Anforderung einen Impf- oder Immunitätsnachweis vorzulegen. Ausweislich der Gesetzesbegründung liegt die Anforderung des Nachweises im Ermessen des Gesundheitsamtes.<sup>26</sup>
  - Wird der angeforderte Nachweis nicht binnen angemessener Frist vorgelegt, so kann das Gesundheitsamt die betreffende Person zu einer Beratung laden und hat diese zur Vervollständigung des Impfschutzes gegen Masern aufzufordern (§ 20 Abs. 12 S. 2 IfSG).
  - Zusätzlich kann das Gesundheitsamt auf das fruchtlose Verstreichen der Frist zur Vorlage des Nachweises durch die Anordnung eines Verbots, die betreffende Einrichtung zu betreten oder in ihr tätig zu werden, reagieren (§ 20 Abs. 12 S. 3 IfSG). Legt der Betroffene gegen diese Anordnung Widerspruch oder Klage ein, so entfalten diese Rechtsbehelfe keinen Suspensiveffekt (hier: das Hinausschieben der Vollziehbarkeit einer Entscheidung, § 20 Abs. 12 S. 6 IfSG).

---

<sup>26</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 29: „können“.

- Allen genannten Maßnahmen ist gemeinsam, dass ihre Anordnung im Ermessen des Gesundheitsamts steht<sup>27</sup>. Weder ergeben sich aus § 20 Abs. 12 IfSG selbst insoweit unmittelbare Betroffenheiten noch ist der Erlass einer gesundheitsbehördlichen Anordnung ein Automatismus, so dass der Betroffene zwangsläufig eine Anordnung zu gewärtigen hätte.<sup>28</sup>

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist allerdings die unmittelbare Betroffenheit des Beschwerdeführers durch das Gesetz in Fällen entbehrlich, in denen dem Beschwerdeführer das Abwarten des Erlasses eines Vollzugsakts nicht zuzumuten ist. Von den hierzu entwickelten Fallgruppen<sup>29</sup> kommen die Unzumutbarkeit, zunächst gegen eine straf- oder bußgeldbewehrte Rechtsnorm verstoßen zu müssen, und eine den Beschwerdeführer zu später nicht mehr korrigierbaren Dispositionen zwingende Wirkung der fraglichen Norm in Betracht. Für die Frage der Unzumutbarkeit des Abwartens einer von dem Gesundheitsamt nach § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG ergriffenen Maßnahme bedeutet dies:

- Kommt der Betreffende einer Nachweisanordnung nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG nicht nach, so begeht er eine Ordnungswidrigkeit nach § 73 Abs. 1a Nr. 7c IfSG und kann mit einem Bußgeld belegt werden. Hieraus ergibt sich allerdings nicht, dass es für die betroffenen Personen unzumutbar wäre, zunächst den Erlass einer Nachweisanordnung abzuwarten. Denn die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Unzumutbarkeit des Verstoßes gegen Ordnungswidrigkeitentatbestände betrafen Konstellationen, in denen der behördliche „Vollzugsakt“ in der Verhängung

---

<sup>27</sup> Ebenso Stephan Rixen, Die Impfpflicht nach dem Masernschutzgesetz, NJW 2020, S. 647 (650).

<sup>28</sup> Zum Fehlen der unmittelbaren Betroffenheit, wenn der Erlass des Vollzugsakts im Ermessen der zuständigen Behörde steht, BVerfG, Beschl. v. 8. 6. 1977 – 1 BvR 265/75 –, BVerfGE 45, S. 104 (117).

<sup>29</sup> Dazu Herbert Bethge, in: Maunz / Schmidt-Bleibtreu / Klein / Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand: Jan. 2020, § 90 Rdnr. 376 f.

eines Bußgeldes wegen der Verwirklichung eines gesetzlich geregelten Ordnungswidrigkeitentatbestandes bestehen würde.<sup>30</sup> Dies ist im Falle des Bußgeldtatbestandes des § 73 Abs. 1a Nr. 7c IfSG anders. Hier setzt die Möglichkeit der Verhängung eines Bußgeldes zunächst voraus, dass das Gesundheitsamt eine Nachweisanordnung nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG erlässt. Erst der Verstoß gegen die in der Anordnung verfügte Nachweispflicht verwirklicht den Bußgeldtatbestand. In einer solchen Konstellation besteht der behördliche Vollzugsakt also in dem Erlass der Nachweisanordnung. Diese abzuwarten und gegen sie Rechtsbehelfe einzulegen ist dem Betroffenen zumutbar, zumal der Ausschluss des Suspensiveffekts nach § 20 Abs. 12 S. 6 IfSG nicht für die Anordnung nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG gilt.

Des Weiteren kommt auch keine Unzumutbarkeit des Abwartens einer Nachweisanordnung des Gesundheitsamts, weil § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG die von der Norm erfassten Personen zu später nicht mehr korrigierbaren Dispositionen zwingen würde, in Betracht. Denn § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG erzeugt keine über die bereits unmittelbar kraft Gesetzes geltenden Gebote des § 20 Abs. 8 S. 1 und § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG hinausgehenden inhaltlichen Einwirkungen. Bereits diese Normen zwingen die Betroffenen, ihr Verhalten unter Beachtung der gesetzlichen Gebote auszurichten.

- Das Vorstehende gilt entsprechend für die Ladung zur Beratung (§ 20 Abs. 12 S. 2 IfSG), deren Missachtung nicht einmal bußgeldbewehrt ist.
- Auch ein Betretungs- bzw. Tätigkeitsverbot nach § 20 Abs. 12 S. 3 IfSG gilt nicht unmittelbar kraft Gesetzes, sondern nur, wenn es vom Gesundheitsamt im Einzelfall angeordnet worden ist. Dem entsprechend greift der Bußgeldtatbestand des § 73 Abs. 1a Nr. 7d IfSG erst nach Erlass eines Betretungs- bzw. Tätigkeitsverbots

---

<sup>30</sup> Vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 6. 10. 1987 – 1 BvR 1086/82 u.a. –, juris Rdnr. 56; Beschl. v. 14. 11. 1989 – 1 BvL 14/85 u.a. –, juris Rdnr. 41.

ein. Ebenso wie bei der Nachweisanordnung nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG ist es dem Betroffenen zumutbar, die Anordnung eines Betretungs- bzw. Tätigkeitsverbots abzuwarten und gegen es Rechtsbehelfe zu ergreifen. Der Ausschluss des Suspensiveffekts durch § 20 Abs. 12 S. 6 IfSG vermag daran nichts zu ändern. Denn dem Betroffenen bleibt die Möglichkeit, seinen Rechtsbehelf mit einem Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO zu verbinden und dadurch die Gefahr der Verwirklichung des Bußgeldtatbestands des § 73 Abs. 1a Nr. 7d IfSG zunächst zu bannen.

Dass die nach § 20 Abs. 12 S. 3 IfSG dem Gesundheitsamt zu Gebote stehenden Maßnahmen die erfassten Personen selbstständig zu Dispositionen zwingen würden, die sich nicht bereits aus unmittelbar geltenden Geboten des § 20 IfSG ableiten lassen, ist nicht erkennbar.

Im Ergebnis führen die Ermächtigungen des Gesundheitsamts durch die Regelungen des § 20 Abs. 12 S. 1-3 IfSG nicht zu einer unmittelbaren Betroffenheit der von der Norm erfassten Personengruppen.

#### **4. Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde**

Der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde konkretisiert sich zunächst in dem in § 90 Abs. 2 BVerfGG statuierten Gebot der Erschöpfung des Rechtswegs vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde (dazu unten IV.4.a). Doch selbst in Situationen, in denen die Voraussetzungen des § 90 Abs. 2 BVerfGG erfüllt sind, fordert der Grundsatz der Subsidiarität dem Betroffenen ggf. weitere Anstrengungen zur Durchsetzung seiner Rechte ab, bevor er zulässigerweise eine Verfassungsbeschwerde erheben kann (dazu unten IV.4.b).

## **a) Gebot der Rechtswegerschöpfung**

Gemäß § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG kann eine Verfassungsbeschwerde erst dann erhoben werden, wenn zuvor der (fachgerichtliche) Rechtsweg erschöpft wurde, sofern ein solcher Rechtsweg eröffnet ist. Gegen formelle Gesetze ist ein Rechtsweg im Sinne von § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG nicht eröffnet.<sup>31</sup> Daher steht das Gebot der Rechtswegerschöpfung der Zulässigkeit gegen das Marnerschutzgesetz erhobener Verfassungsbeschwerden nicht entgegen.

## **b) Weitere Anforderungen des Subsidiaritätsgrundsatzes**

Über das Gebot der Rechtswegerschöpfung hinausgehend fordert der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde auch, „dass ein Beschwerdeführer vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde alle zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ergreift, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken oder eine Grundrechtsverletzung zu verhindern. Daher ist eine Verfassungsbeschwerde unzulässig, wenn in zumutbarer Weise Rechtsschutz durch die Anrufung der Fachgerichte erlangt werden kann“.<sup>32</sup>

Dies gilt auch für Verfassungsbeschwerden gegen formelle Gesetze. Hier stellt das Bundesverfassungsgericht selbst für die Konstellation, dass die in ihrer Verfassungsmäßigkeit bezweifelten gesetzlichen Regelungen straf- oder bußgeldbewehrt sind, zwar zunächst fest, es sei für den Betroffenen „unzumutbar, vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen eine straf- oder bußgeldbewehrte Rechtsnorm verstoßen zu müssen und sich dem Risiko einer Ahndung auszusetzen, um dann im Straf- oder Bußgeldverfahren die Verfassungswidrigkeit der Norm geltend machen zu können“. Anschließend fordert das Gericht jedoch die Inanspruchnahme „vorrangigen fachgerichtlichen Rechtsschutz au-

---

<sup>31</sup> BVerfG, Beschl. v. 24. 6. 2015 – 1 BvR 1360/15 –, NJW 2015, S. 3024 Rdnr. 10.

<sup>32</sup> BVerfG, Beschl. v. 16. 7. 2015 - 1 BvR 1014/13 –, [http://www.bverfg.de/e/rk20150716\\_1bvr101413.html](http://www.bverfg.de/e/rk20150716_1bvr101413.html), Rdnr. 4, mit Nachweis der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

ßerhalb eines Straf- oder Bußgeldverfahrens ... (, auch durch eine) vorbeu-  
gende negative Feststellungsklage gem. § 43 I VwGO gegen die individuelle  
Verbindlichkeit normativer Verbote oder Verpflichtungen. Diese ist statthaft,  
wenn die Feststellung begehrt wird, dass wegen Ungültigkeit oder Unanwend-  
barkeit einer Rechtsnorm kein Rechtsverhältnis zu dem anderen Beteiligten be-  
gründet ist“.<sup>33</sup> Allerdings müssen für die in Betracht kommende Klage vor dem  
Fachgericht die Zulässigkeitsvoraussetzungen nach der jeweiligen Prozessord-  
nung erfüllbar sein. Dies ist nicht der Fall, wenn sinnvollerweise keine Antrags-  
formulierung denkbar ist, die „über die den ... (Fachgerichten) in jedem Fall  
verwehrte Feststellung der Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Normen  
hinaus ginge“; für die verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage bedeutet dies  
beispielsweise, dass „die Feststellungsfähigkeit eines konkreten Rechtsverhält-  
nisses“ erreicht werden können muss.<sup>34</sup>

- Die Pflicht, sich zur Aufnahme oder Tätigkeit in einer der in der Norm  
genannten Einrichtungen gegen Masern impfen zu lassen oder über eine  
hinreichende Immunität zu verfügen (§ 20 Abs. 8 S. 1 IfSG), stellt ein  
unmittelbar geltendes gesetzliches Gebot dar, durch das sich keine un-  
mittelbaren Rechtsbeziehungen der Betroffenen zu anderen Rechtssub-  
jekten ergeben, welche selbst zum Gegenstand eines wie auch immer  
gearteten fachgerichtlichen Verfahrens gemacht werden könnten. Aller-  
dings kann die durch § 20 Abs. 8 S. 1 IfSG begründete Pflicht, an die die  
weiteren Pflichten und Sanktionen nach § 20 Abs. 9 ff. IfSG anknüpfen,  
gleichwohl als Vorfrage zum Gegenstand eines fachgerichtlichen Ver-  
fahrens gemacht werden, wenn gegen die weiteren Pflichten und Sank-  
tionen die Fachgerichte angerufen werden können.
- Auch die Pflicht, vor Beginn der Betreuung oder der Tätigkeit der Leitung  
der Einrichtung eine Impfdokumentation oder ein Immunitätszeugnis vor-  
zulegen (§ 20 Abs. 9 S. 1 IfSG) bzw. diesen Nachweis als am 1. März  
2020 bereits betreute oder tätige Person bis zum 31. Juli 2021 (§ 20 Abs.  
10 S. 1 IfSG) bzw. binnen bestimmter Frist nach Beginn der Betreuung

---

<sup>33</sup> BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2018 – 1 BvR 1335/18 –, NJW 2019, S. 659.

<sup>34</sup> BVerfG, Urt. v. 6. 12. 2016 – 1 BvR 2821/11 u. a. –, NJW 2017, S. 217 (221).



oder Unterbringung beizubringen (§ 20 Abs. 11 S. 1 IfSG), ist unmittelbar durch das Gesetz angeordnet. Allerdings ergibt sich nunmehr eine konkrete Verpflichtung für ein Rechtssubjekt, gegenüber einem anderen Rechtssubjekt eine rechtlich statuierte Pflicht zu erfüllen. Insoweit sind folgende Konstellationen zu unterscheiden:

- Gegenüber der gesetzlichen Schulpflicht unterliegenden Personen (Fallgruppe B4a), Personen, die am 1. März 2020 bereits in den in § 20 Abs. 10 S. 1 IfSG genannten Einrichtungen betreut wurden oder tätig waren, sowie Betreuten bzw. Untergebrachten im Sinne von § 20 Abs. 11 S. 1 IfSG (Fallgruppen B6 und B7) erlangt die Nachweispflicht erst durch eine gesundheitsbehördliche Anordnung nach § 20 Abs. 12 IfSG rechtliche Bedeutung (oben IV.3.c). Da gegen eine solche Anordnung fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch genommen werden kann, greift für diese Personen die Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde ein (siehe unten IV.6.b).
- Die Leitung der jeweiligen Einrichtung, welcher gegenüber die Nachweispflicht besteht und die die Einhaltung der Pflicht zunächst kontrollieren muss, hat keinerlei Möglichkeit zur Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes. Eine sich unmittelbar auf die durch § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG begründete Nachweispflicht beziehende Klage in einem fachgerichtlichen Rechtsweg würde sich auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm beschränken. Auch einer Verfassungsbeschwerde gegen § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG stünde daher der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Entsprechendes gilt für den Träger der Einrichtung.
- Für die Konstellation, dass Personen künftig betreut oder untergebracht werden sollen (Fallgruppen B1-B7) und dafür die Nachweispflicht erfüllen müssen, sind drei Varianten denkbar: (1) Die Aufnahme in die Einrichtung erfolgt erst dann, wenn der Nachweis nach § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG erbracht ist. (2) Die rechtliche Grund-

lage der Aufnahme wird zunächst geschaffen (z. B. durch Abschluss eines Betreuungsvertrages), die Wirksamkeit des Vertrages ist jedoch durch die Erfüllung der Nachweispflicht aufschiebend bedingt. (3) Die rechtliche Grundlage der Aufnahme wird zunächst geschaffen (z. B. durch Abschluss eines Betreuungsvertrages), der Vertrag jedoch von der Einrichtung gekündigt, wenn der Nachweis nach § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG nicht innerhalb einer von der Leitung gesetzten Frist erbracht wird.

In der Variante (1) wäre eine fachgerichtliche Klage auf Aufnahme in die Einrichtung, z.B. durch Abschluss eines Betreuungsvertrages, ohne zuvor die Nachweispflicht erfüllen zu müssen, gerichtet. Eine solche sich auf die durch § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG begründete Nachweispflicht beziehende Klage in einem fachgerichtlichen Rechtsweg wäre auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm fokussiert. Für eine solche Situation fordert der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde keine vorgängige Anrufung der Fachgerichte.

Für Variante (2) gilt im Ergebnis nichts anderes als für Variante (1), weil die Aufnahme in die Einrichtung wegen der aufschiebenden Bedingung ohne Erfüllung der Nachweispflicht noch nicht wirksam ist. Der Bestand des Vertrages hängt ausschließlich davon ab, dass die sich auf die gesetzliche Nachweispflicht beziehende Bedingung ihres Bezugspunktes wegen dessen Verfassungswidrigkeit beraubt wird.

Im Ergebnis ebenso verhält es sich in Variante (3). Zwar könnte hier die Kündigung des Vertrages gerichtlich angegriffen werden. Sofern die Kündigung ausschließlich auf die Nichterfüllung der gesetzlichen Nachweispflicht gestützt wurde, wäre die Klage allein auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Nachweispflicht gerichtet, aus der sich dann zwingend die Rechtswidrigkeit der Kündigung ergäbe.

- Für die Konstellation, dass Personen künftig in einer von der Nachweispflicht erfassten Einrichtung tätig werden wollen (Fallgruppen BFP, BWP, WT) und dafür die Nachweispflicht erfüllen müssen, sind drei Varianten denkbar: (1) Die Zulassung zur Tätigkeit in die Einrichtung erfolgt erst dann, wenn der Nachweis nach § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG erbracht ist. (2) Die rechtliche Grundlage der Tätigkeit wird zunächst geschaffen (z. B. durch Abschluss eines Arbeitsvertrages), die Wirksamkeit des Vertrages ist jedoch durch die Erfüllung der Nachweispflicht aufschiebend bedingt. (3) Die rechtliche Grundlage der Tätigkeit wird zunächst geschaffen (z. B. durch Abschluss eines Arbeitsvertrages), der Vertrag jedoch von der Einrichtung gekündigt, wenn der Nachweis nach § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG nicht innerhalb einer von der Leitung gesetzten Frist erbracht wird.

Für Variante (1) muss danach unterschieden werden, ob es sich um die Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses im öffentlichen Dienst von Bund, Ländern oder Kommunen oder um eine andere Art zukünftiger Tätigkeit handelt. In den Fällen der Begründung von Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen Dienst ist Grundlage der Auswahl der konkreten Person ein nach den Anforderungen des Art. 33 Abs. 2 GG durchgeführtes Verfahren der Bestenauslese. Von der ausgewählten Person wird dann die Erfüllung der Nachweispflicht des § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG gefordert. Erfüllt diese Person die Nachweispflicht nicht, mangelt es ihr an der Eignung und es kommt die in der Bestenreihung folgende Person zum Zuge. Zwar hat die im Verfahren der Bestenauslese ausgewählte Person einen rechtlichen Anspruch, dass mit ihr das angestrebte Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst begründet wird und hängt der Eignungsmakel allein von der Frage der Verfassungswidrigkeit des § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG ab. Doch muss die ausgewählte Person zwingend fachgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen, will sie ihres Anspruchs nicht

verlustig gehen. Dies gilt – unabhängig von der Einstellung im Beamtenverhältnis oder als Tarifbeschäftigte/Tarifbeschäftigter – spätestens dann, wenn die ausgeschriebene Stelle mit einer anderen Person besetzt werden soll, was sich nur durch eine Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes verhindern lässt<sup>35</sup>. Bei im Auswahlverfahren erfolgreichen Bewerberinnen und Bewerbern für das Beamtenverhältnis würde die Durchsetzung des Anspruchs darüber hinaus im sog. Beamtenvorverhältnis erfolgen, so dass nach § 126 BBG (bzw. den entsprechenden Normen der Landesbeamtengesetze) der Verwaltungsrechtsweg mit den in diesem Rechtsweg geltenden Rechtsbehelfsfristen von einem Monat (§§ 70 Abs. 1, 74 Abs. 1 VwGO) zu beschreiten ist<sup>36</sup>. Erst nach Anrufung der Verwaltungs- bzw. Arbeitsgerichte in einem solchen Rechtsschutzverfahren kann dann Verfassungsbeschwerde erhoben werden. In Ermangelung dieser Besonderheiten greift der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde hingegen in allen anderen Fällen der Begründung einer der Nachweispflicht unterfallenden Tätigkeit nicht ein.

Variante (2) ist bei der Begründung von Beamtenverhältnissen wegen der Bedingungsfeindlichkeit der beamtenrechtlichen Ernennung<sup>37</sup> nicht denkbar. In allen anderen Fallgruppen dürfte eine solche aufschiebende Bedingung hingegen zulässig sein. Der Bestand des Vertrages hängt ausschließlich davon ab, dass die sich auf die gesetzliche Nachweispflicht beziehende Bedingung ihres Bezugspunktes wegen dessen Verfassungswidrigkeit beraubt wird. Daher würde der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde nicht eingreifen.

Variante (3) ist unter der Annahme der Rechtstreue der an dem Arbeitsverhältnis Beteiligten in der Praxis an und für sich kaum

---

<sup>35</sup> Für den Tarifbereich BAG, Urt. v. 28.5.2002 – 9 AZR 751/00 –, juris Rdnr. 26 ff.

<sup>36</sup> Zur Geltung des § 126 BBG für Rechtsstreitigkeiten aus dem Beamtenvorverhältnis vgl. Timo Hebel, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 5. Aufl. 2017, § 126 Rdnr. 12.

<sup>37</sup> Siehe BVerwG, Urt. v. 6. 7. 1989 – 2 C 52.87 –, juris Rdnr. 16.

denkbar. Denn die Aufnahme einer Tätigkeit in einer der erfassten Einrichtungen ohne erfolgte Erfüllung der Nachweispflicht ist durch § 20 Abs. 9 S. 6 und 7 IfSG verboten und gemäß § 73 Abs. 1a Nr. 7b bußgeldbewehrt. Zwar könnte auch hier die Kündigung des Vertrages gerichtlich angegriffen werden. Sofern die Kündigung ausschließlich auf die Nichterfüllung der gesetzlichen Nachweispflicht gestützt würde, wäre die Klage allein auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Nachweispflicht gerichtet, aus der sich dann zwingend die Rechtswidrigkeit der Kündigung ergäbe.

- Ein allenfalls im Wege der Feststellungsklage denkbarer Rechtsbehelf einer Einrichtungsleitung gegen den Verwaltungsträger des zuständigen Gesundheitsamts, entgegen § 20 Abs. 9 S. 4 IfSG ohne Impf- oder Immunitätsnachweis in der Einrichtung betreute, beschäftigte oder tätige Personen unter Übermittlung personenbezogener Daten nicht dem zuständigen Gesundheitsamt mitteilen zu müssen, würde sich nicht auf die Feststellung eines Rechtsverhältnisses, sondern allein darauf richten, dass die gesetzliche Pflicht wegen eines Verfassungsverstoßes nicht besteht. Daher ist es nicht geboten, vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde einen solchen Rechtsbehelf einzulegen.
- Das Verbot des § 20 Abs. 9 S. 6 und 7 IfSG, in den dort genannten Einrichtungen Personen ohne Impf- oder Immunitätsnachweis zu betreuen oder zu beschäftigen oder dort tätig zu werden, erzeugt eine unmittelbare Betroffenheit sowohl für die dadurch von einer Tätigkeit ausgeschlossenen Personen als auch für die Leitung dieser Einrichtungen, die das Betreuungs- und Beschäftigungsverbot beachten müssen. Personen, die in den Einrichtungen betreut werden, sind zwar keine unmittelbaren Adressaten des Verbots des § 20 Abs. 9 S. 6 IfSG. Jedoch sind auch sie durch das Verbot unmittelbar Betroffene, da das Verbot gegenüber den Normadressaten bußgeldbewehrt (§ 73 Abs. 1a Nr. 7b IfSG) und davon auszugehen ist, dass sich die von diesem Bußgeldtatbestand erfassten Personen an das Verbot halten werden. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es jedoch unzumutbar,

zunächst gegen eine bußgeldbewehrte Norm verstoßen zu müssen und in einem auf Überprüfung des Bußgeldbescheids gerichteten fachgerichtlichen Verfahren dem Risiko ausgesetzt zu sein, dass sich die Norm als verfassungsgemäß erweisen sollte<sup>38</sup>. Alle der von den Verboten des § 20 Abs. 9 S. 6 und 7 IfSG Betroffenen verfügen über keine belastbare Möglichkeit der Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes. Dies gilt auch für die Betreiber der erfassten Einrichtungen, die keine Betreuungs-, Beschäftigungs- oder Tätigkeitsverhältnisse mit Personen, die ihre Nachweispflicht nicht erfüllt haben, eingehen dürfen.

- Nach § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG steht dem Gesundheitsamt die Möglichkeit zur Verfügung, von den Betroffenen die Vorlage eines Impf- oder Immunitätsnachweises anzufordern und diese Anforderung bei Nichtvorlage innerhalb einer angemessenen Frist durch eine Ladung der betreffenden Person und die Aufforderung zur Vervollständigung des Impfschutzes gegen Masern bzw. das Verbot, die betreffende Einrichtung zu betreten oder in ihr tätig zu werden, durchzusetzen. Allen diesen Maßnahmen ist gemein, dass ihre Anordnung im Ermessen des Gesundheitsamts steht. Gegen den Erlass einer solchen Anordnung durch das Gesundheitsamt könnte der Adressat der Anordnung im Verwaltungsrechtsweg vorgehen. Da sich für Betreute bzw. Untergebrachte im Sinne von § 20 Abs. 11 S. 1 IfSG rechtliche Konsequenzen bei Nichterfüllung der Nachweispflicht erst bei einer Missachtung einer vom Gesundheitsamt verfügten Anforderung nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG ergeben, müssen sie vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde zunächst den Fachrechtsweg beschreiten.

Eine wegen des Zurverfügungstehens eines fachgerichtlichen Rechtsbehelfs an und für sich bestehende Subsidiarität einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz findet ihre Grenzen unter zwei Aspekten:

---

<sup>38</sup> BVerfG, Beschl. v. 16. 7. 2015 – 1 BvR 1014/13 –, [http://www.bverfg.de/e/rk20150716\\_1bvr101413.html](http://www.bverfg.de/e/rk20150716_1bvr101413.html), Rdnr. 14, mit Nachweis der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

- Erstens kann das Bundesverfassungsgericht nach § 90 Abs. 2 S. 2 BVerfGG über eine Verfassungsbeschwerde auch ohne vorherige Erschöpfung des eröffneten Rechtswegs entscheiden, wenn die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung ist oder dem Beschwerdeführer bei einer Verweisung auf den Fachrechtsweg schwere und unzumutbare Nachteile entstünden. Eine allgemeine Bedeutung einer Verfassungsbeschwerde ist anzunehmen, „wenn sie die Klärung grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Fragen erwarten lässt oder über den (Einzel-)Fall ... hinaus zahlreiche gleich gelagerte Fälle praktisch mitentschieden werden“<sup>39</sup>. Dass die Ermächtigungen des § 20 Abs. 12 S. 1-3 IfSG grundsätzliche verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen würden, die über die zentralen Gebote des § 20 Abs. 8 und 9 IfSG hinausgehen würden ist nicht erkennbar. Wegen des dem Gesundheitsamt eröffneten Entschließungsermessens ist auch nicht sicher absehbar, ob es zu einer großen Zahl gleich gelagerter Fälle kommen wird. Das Entstehen schwerer und unzumutbarer Nachteile durch eine vorherige Verweisung des Beschwerdeführers auf den Fachrechtsweg setzt – neben der erforderlichen Schwere des Grundrechtseingriffs – voraus, dass der Eingriff bei einer Verweisung auf den Fachrechtsweg nicht wieder ausgeglichen werden könnte, wenn die Verfassungsbeschwerde später Erfolg hat.<sup>40</sup>

Inwieweit auf § 20 Abs. 12 S. 1 oder S. 2 IfSG gestützte Anordnungen des Gesundheitsamts schwere und irreversible Nachteile für den Adressaten zeitigen könnten, ist nicht ersichtlich. Die nicht rechtzeitige Erfüllung der Pflicht zur Beibringung des erforderlichen Nachweises auf Anforderung des Gesundheitsamts nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG (nicht: die Nichtbefolgung einer Ladung nach § 20 Abs. 12 S. 2 IfSG) kann als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld bis zu Euro 2.500 geahndet werden (§ 73 Abs. 1a Nr. 7c, Abs. 2 IfSG). Jedoch kann hieraus nicht gefolgert werden, dass

---

<sup>39</sup> BVerfG, Beschl. v. 9. 3. 2018 – 2 BvR 174/18 –, NJW 2018, S. 1532 Rdnr. 15.

<sup>40</sup> BVerfG, Beschl. v. 20. 2. 2019 – 2 BvR 280/19 –, NStZ-RR 2019, S. 156.

dem Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde genügt wäre. Zwar ist es – wie ausgeführt – einem Normbetroffenen grundsätzlich nicht zumutbar, zunächst gegen eine strafbewehrte Norm verstoßen zu müssen und dann in einem gegen die Sanktionierung geführten gerichtlichen Verfahren inzidenter die zugrundeliegende Verbotsnorm überprüfen zu lassen. So jedoch würde es sich im Falle des fehlenden erforderlichen Nachweises nicht verhalten. Denn hier setzt die Begehung einer Ordnungswidrigkeit tatbestandsmäßig voraus, dass zunächst das Gesundheitsamt eine Anordnung nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG erlässt und der Adressat der Anordnung anschließend den angeforderten Nachweis nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig vorlegt. Gegen die Anordnung des Gesundheitsamts steht der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz offen. Sofern das Fachgericht zu der Auffassung kommt, dass wegen der Verfassungswidrigkeit des Masernschutzgesetzes ein irreparabler Rechtsnachteil für den Antragsteller entstehen würde, könnte es ohne Hinderung durch die Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG einstweiligen Rechtsschutz gewähren.<sup>41</sup> Gleiches gilt, wenn zur Durchsetzung der Nachweispflicht von der Behörde ein Zwangsgeld verhängt wird. Auch dies ist erst dann möglich, wenn das Gesundheitsamt die genannte Anordnung erlassen hat und bestimmte weitere Voraussetzungen vorliegen (vgl. § 6 Abs. 1 VwVG).

Im Ergebnis Entsprechendes gilt für die Bewertung einer Verfassungsbeschwerde gegen ein auf der Grundlage des § 20 Abs. 12 S. 3 IfSG verhängtes Betretungsverbot am Maßstab des § 90 Abs. 2 S. 2 BVerfGG. Es ist es dem Betroffenen zumutbar, die Anordnung eines Betretungs- bzw. Tätigkeitsverbots abzuwarten und gegen es Rechtsbehelfe zu ergreifen. Der Ausschluss des Suspensiveffekts durch § 20 Abs. 12 S. 6 IfSG vermag daran nichts zu ändern. Denn dem Betroffenen bleibt die Möglichkeit, seinen

---

<sup>41</sup> BVerfG, Beschl. v. 4. 3. 2014 – 2 BvL 2/13 –, Rdnr. 17, [http://www.bverfg.de/e/lk20140304\\_2bv1000213.html](http://www.bverfg.de/e/lk20140304_2bv1000213.html).



Rechtsbehelf mit einem Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO zu verbinden und dadurch die Gefahr der Verwirklichung des Bußgeldtatbestands des § 73 Abs. 1a Nr. 7d IfSG zunächst zu bannen. Würde ein solcher Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung abgelehnt, so bliebe das Betretungsverbot bis zur Erschöpfung des Rechtswegs und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über eine anschließend eingelegte Verfassungsbeschwerde in Wirkung. Die während dieses Zeitraums dem Betroffenen genommene Möglichkeit des Betretens oder Tätigwerdens könnte auch bei Erfolg der Verfassungsbeschwerde nicht mehr restituiert werden. Allerdings ist des Weiteren erforderlich, dass es sich um einen den Betroffenen schwer belastenden Nachteil handelt. Als Indikatoren für die nur anhand der Besonderheiten des Einzelfalls zu bestimmende Schwere greift das Bundesverfassungsgericht insbesondere auf die Indikatoren der besonderen Wichtigkeit des geltend gemachten Verfassungsverstoßes und die spezifischen, über die Betroffenheit durch eine möglicherweise verfassungswidrige Norm hinausgehenden Belastungen des Beschwerdeführers zurück.<sup>42</sup> An diesem Maßstab gemessen entsteht einem von einem auf der Grundlage des § 20 Abs. 12 S. 3 IfSG verhängten Betretungsverbot Betroffenen kein schwerer Nachteil im Sinne von § 90 Abs. 2 S. 2 BVerfGG. Dem Betretungsverbot kommt lediglich eine sichernde und ergänzende Funktion mit Blick auf die durch eine Anordnung des Gesundheitsamts begründete Nachweispflicht nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG zu. Die Anforderung eines Nachweises durch das Gesundheitsamt wiederum stellt dem Gesundheitsamt ein Instrument zur Verfügung, um behördlicherseits die in den Absätzen 9 bis 11 statuierten Nachweispflichten durchzusetzen. Weder rufen die durch ein Betretungsverbot hervorgerufenen zusätzlichen Belastungen verfassungsrechtliche Fragen

---

<sup>42</sup> Vgl. André Niesler, in: Walter / Grünewald, BeckOK BVerfGG, 8. Ed. 1.1.2020, § 90 Abs. 2 Rdnr. 163.

besonderen Gewichts hervor noch beeinträchtigen sie die Betroffenen allgemein – vorbehaltlich außergewöhnlicher Umstände in einem Einzelfall – schwer.

- Zweitens muss der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde über die in § 90 Abs. 2 S. 2 BVerfGG genannten Fallgruppen hinaus auch in anderen Fällen der Unzumutbarkeit der vorherigen Rechtswegerschöpfung für den Beschwerdeführer zurücktreten.<sup>43</sup> Die vom Bundesverfassungsgericht zur Ausfüllung entwickelten Fallgruppen entsprechen mit Blick auf die Unzumutbarkeit des Verstoßes gegen straf- oder bußgeldbewehrte Normen und die zwingende Veranlassung zu nicht mehr korrigierbaren Dispositionen<sup>44</sup> den für die erforderliche Unmittelbarkeit der Grundrechtsbeeinträchtigung durch die angegriffene Maßnahme entwickelten Grundsätzen, so dass auf die diesbezüglichen Überlegungen (oben IV.3.c) verwiesen wird. Auch die weitere Fallgruppe der Unzumutbarkeit der Rechtswegerschöpfung, die von vornherein feststehende Sinn- bzw. Aussichtslosigkeit fachgerichtlichen Rechtsschutzes<sup>45</sup>, ist für die Anrufung der Verwaltungsgerichte gegen ein nach § 20 Abs. 12 S. 3 IfSG verhängtes Betretungsverbot nicht einschlägig. Zwar ließe sich in Erwägung ziehen, dass die Verweisung allein der ergänzenden und sichernden Maßnahmen des Gesundheitsamts nach § 20 Abs. 12 S. 1-3 IfSG einschließlich des Betretungsverbots auf den vorherigen fachgerichtlichen Rechtsweg weitestgehend eines durch die Fachgerichte eigenständig prüfbar rechtlichen Substrats entbehre, weil die im Zentrum stehenden Fragen der Impfpflicht (§ 20 Abs. 8 IfSG), der Nachweispflicht und des Ausschlusses von einer Betreuung, Beschäftigung oder Tätigkeit (§ 20 Abs. 9 IfSG),

---

<sup>43</sup> Hans Lechner / Rüdiger Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 8. Aufl. 2019, § 90 Rdnr. 168.

<sup>44</sup> Siehe nur BVerfG, Beschl. v. 10. 10. 2016 – 1 BvR 2136/14 –, NJW 2017, S. 147 (148); Beschl. v. 19. 11. 2018 – 1 BvR 1335/18 –, NJW 2019, S. 659.

<sup>45</sup> Siehe nur BVerfG, Beschl. v. 10. 10. 2016 – 1 BvR 2136/14 –, NJW 2017, S. 147 (148).

von deren verfassungsrechtlicher Beantwortung auch die Anwendbarkeit der Ermächtigungsgrundlage des § 20 Abs. 12 S. 3 IfSG abhängt, ohne vorherige Anrufung der Fachgerichte unmittelbar zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gestellt werden können. Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass ein fachgerichtlicher Rechtsschutz insbesondere dann nicht von vornherein seines Sinnes entbehrt, wenn hinsichtlich der in Rede stehenden Norm Auslegungs- und Anwendungsspielräume bestehen<sup>46</sup>. Das Bestehen derartiger Spielräume und die Notwendigkeit der Entwicklung von grundrechtskonformen Anwendungsmaßstäben hebt die Gesetzesbegründung zu § 20 Abs. 12 S. 3 IfSG ausdrücklich hervor<sup>47</sup>.

## **5. Beschwerdefrist**

Soweit nicht zuvor der Rechtsweg zu den Fachgerichten, für den die nach der jeweiligen Prozessordnung geltenden Rechtsbehelfsfristen zu beachten sind, beschränkt werden muss, sondern Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Masernschutzgesetz erhoben werden kann, ist die Verfassungsbeschwerde innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes zu erheben und zu begründen (§ 93 Abs. 3 BVerfGG).

## **6. Zusammenfassung zur Zulässigkeit**

Im Folgenden werden die vorstehenden Ausführungen zur Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden in zweifacher Weise zusammengefasst: Zunächst als allgemeine Zusammenfassung (unten IV.6.a) und anschließend gegliedert nach den Folgerungen für die Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden in den oben unter III. dargestellten Fallgruppen (unten IV.6.b).

---

<sup>46</sup> Siehe nur BVerfG, Beschl. v. 10. 10. 2016 – 1 BvR 2136/14 –, NJW 2017, S. 147 (148).

<sup>47</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 29 f.

## **a) Zusammenfassung der wesentlichen Gesichtspunkte**

Die nach § 90 Abs. 1 BVerfGG erforderliche Beschwerdefähigkeit ist gegeben, wenn sich der Beschwerdeführer auf die als verletzt gerügten Grundrechte grundsätzlich berufen kann. Bei den in den Fallgruppen (oben III) beschriebenen potentiellen Beschwerdeführern handelt es sich um Personen, die entweder als natürliche Personen oder als für eine juristische Person des Privatrechts handelnde Personen tätig werden. Eine Beschwerdefähigkeit juristischer Personen scheidet vollständig aus, wenn es sich um eine juristische Person des öffentlichen Rechts handelt oder die juristische Person zwar privatrechtlich verfasst ist, jedoch unter beherrschendem Einfluss der öffentlichen Hand steht. Des Weiteren können sich juristische Personen nicht auf Grundrechte berufen, die ihnen wie das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) dem Wesen nach (Art. 19 Abs. 3 GG) nicht zustehen können. Im Übrigen steht die Antragsberechtigung für eine Verfassungsbeschwerde nicht in Frage.

Hinsichtlich der Prozessfähigkeit ist darauf zu achten, dass bei der Erhebung einer Verfassungsbeschwerde von gesetzlichen Vertretern für Prozessunfähige nur Grundrechte des Vertretenen geltend gemacht werden können. Die Rüge der Verletzung von eigenen Grundrechten des gesetzlichen Vertreters bedarf der Erhebung einer Verfassungsbeschwerde durch den Vertreter für sich selbst.

Von Bedeutung ist diese Unterscheidung auch für die erforderliche Selbstbetroffenheit, d. h. die Geltendmachung einer Betroffenheit in eigenen Grundrechten. Sie ist auch gegeben hinsichtlich der den Personensorgeberechtigten bzw. Betreuern durch § 20 Abs. 13 IfSG auferlegten Pflichten und für den Träger einer der in § 20 Abs. 9 S. 6 und 7 IfSG genannten – privaten – Einrichtungen durch das in diesen Bestimmungen statuierte Verbot, Personen ohne Impf- oder Immunitätsnachweis zu beschäftigen.

Die durch das Masernschutzgesetz in § 20 Abs. 8 ff. IfSG eingeführten Regelungen adressieren die Leitung der jeweiligen Einrichtung, nicht aber deren wirtschaftlichen Betreiber. Soweit es die der Einrichtungsleitung auferlegten Pflichten anbetrifft, betreffen diese gleichwohl Grundrechtspositionen des Betreibers,

da seine Dispositionsfreiheit hinsichtlich der Aufgaben des von ihm beschäftigten Personals beschränkt wird. Das Verbot nach § 20 Abs. 9 S. 6 und 7 IfSG berührt auch den Betreiber der Einrichtung in seinem Grundrecht aus Art. 12 GG.

Hingegen fehlt es an einer Selbstbetroffenheit durch das Verbot nach § 20 Abs. 9 S. 6 und 7 IfSG, dass Personen ohne Impf- oder Immunitätsnachweis nicht in den dort genannten Einrichtungen betreut, beschäftigt oder tätig werden dürfen, für folgende Personengruppen (die allerdings durch *andere* Normen des Masernschutzgesetzes gleichwohl betroffen sind):

- Der gesetzlichen Schulpflicht unterliegende Personen, die trotz Fehlens eines Impf- oder Immunitätsnachweises in der Schule betreut werden dürfen (§ 20 Abs. 9 S. 9 IfSG).
- Personen, die am 1. März 2020 bereits in den in § 20 Abs. 10 S. 1 IfSG genannten Einrichtungen betreut wurden oder tätig waren.
- Betreute bzw. Untergebrachte im Sinne von § 20 Abs. 11 S. 1 IfSG.

Maßstab für die erforderliche Gegenwartigkeit der Betroffenheit der in ihren Grundrechten durch die Vorschriften des Masernschutzgesetzes beeinträchtigten Personen ist die Prüfung, ob der Beschwerdeführer sich schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt durch die angegriffenen Regelungen zu Dispositionen veranlasst sehen muss, die er später nicht mehr korrigieren kann. Hierfür kommt es im Einzelfall vor allem auf die zeitliche Nähe und den Grad der Wahrscheinlichkeit an, mit der die betreffende Person mit der Impf- bzw. Nachweispflicht konfrontiert ist bzw. sein wird.

Die unmittelbare Betroffenheit durch eine gesetzliche Bestimmung ist gegeben, wenn bereits die betreffende Vorschrift selbst die Rechtsstellung des Beschwerdeführers verändert, ohne dass es dafür noch einer Konkretisierung der gesetzlichen Vorschrift im Einzelfall durch einen behördlichen Vollzugs- oder Umsetzungsakt bedarf. Denn in diesem Fall müsste der Beschwerdeführer zunächst den behördlichen Akt abwarten und gegen diesen um fachgerichtlichen Rechtsschutz nachsuchen.

Die durch das Masernschutzgesetz in das IfSG eingeführten Ge- und Verbote begründen eine unmittelbare Betroffenheit in diesem Sinne. Eine Ausnahme

besteht allerdings für die Maßnahmen, zu deren Ergreifung § 20 Abs. 12 S. 1-3 IfSG das zuständige Gesundheitsamt ermächtigt und deren Erlass im Ermessen des Gesundheitsamts steht. Zwar ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die unmittelbare Betroffenheit des Beschwerdeführers durch das Gesetz entbehrlich, wenn dem Beschwerdeführer das Abwarten des Erlasses eines Vollzugsakts nicht zuzumuten ist, weil er dadurch gegen eine straf- oder bußgeldbewehrte Rechtsnorm verstoßen müsste. Jedoch bezieht sich dies nicht auf die Konstellation, dass der Betreffende einer Nachweisverordnung nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG nicht nachkommt oder gegen ein auf der Grundlage des § 20 Abs. 12 S. 3 IfSG verhängtes Betretungs- bzw. Tätigkeitsverbot verstößt und dadurch eine Ordnungswidrigkeit nach § 73 Abs. 1a Nr. 7c bzw. Nr. 7d IfSG begeht. Denn hier setzt die Möglichkeit der Verhängung eines Bußgeldes zunächst voraus, dass das Gesundheitsamt eine entsprechende Anordnung nach § 20 Abs. 12 S. 1 bzw. S. 3 IfSG erlässt. Erst der Verstoß gegen die in der Anordnung verfügte Nachweispflicht bzw. gegen das Betretungs- oder Tätigkeitsverbot verwirklicht den Bußgeldtatbestand. In einer solchen Konstellation besteht der behördliche Vollzugsakt also in dem Erlass der Anordnung. Diese abzuwarten und gegen sie Rechtsbehelfe einzulegen, ist dem Betroffenen zumutbar

Das in § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG verankerte Gebot der Rechtswegerschöpfung steht der Zulässigkeit gegen das Masernschutzgesetz erhobener Verfassungsbeschwerden nicht entgegen, da gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz kein fachgerichtlicher Rechtsweg eröffnet ist.

Weitergehend fordert der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde jedoch, dass vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde alle zur Erlangung von Rechtsschutz durch die Fachgerichte zur Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu Verfügung stehenden Möglichkeiten ergriffen werden. Ein solcher fachgerichtlicher Rechtsschutz steht gegen die durch das Masernschutzgesetz statuierten Ge- und Verbote nicht zu Gebote, so dass der Subsidiaritätsgrundsatz der Zulässigkeit von gegen diese Vorschriften erhobenen Verfassungsbeschwerden nicht entgegensteht. Anderes gilt allerdings für Verfassungsbeschwerden gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG. Diese

Vorschriften ermächtigen das Gesundheitsamt, von den Betroffenen die Vorlage eines Impf- oder Immunitätsnachweises anzufordern und diese Anforderung bei Nichtvorlage innerhalb einer angemessenen Frist durch eine Ladung der betreffenden Person und die Aufforderung zur Vervollständigung des Impfschutzes gegen Masern bzw. das Verbot, die betreffende Einrichtung zu betreten oder in ihr tätig zu werden, durchzusetzen. Gegen den Erlass einer solchen Anordnung durch das Gesundheitsamt muss der Adressat der Anordnung zumutbarerweise zunächst im Verwaltungsrechtsweg vorgehen.

Zwar steht wie für alle anderen Betroffenen auch für der gesetzlichen Schulpflicht unterliegende Personen (Fallgruppe B4a), Personen, die am 1. März 2020 bereits in den in § 20 Abs. 10 S. 1 IfSG genannten Einrichtungen betreut wurden oder tätig waren, sowie Betreute bzw. Untergebrachte im Sinne von § 20 Abs. 11 S. 1 IfSG (Fallgruppen B6 und B7) gegen die Pflicht, sich zur Aufnahme oder Tätigkeit in einer der in der Norm genannten Einrichtungen gegen Masern impfen zulassen oder über eine hinreichende Immunität zu verfügen (§ 20 Abs. 8 S. 1 IfSG) sowie die Nachweispflicht nach § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG kein fachgerichtlicher Rechtsweg offen. Jedoch ergibt sich eine Betroffenheit dieser Personengruppen in ihren Grundrechten erst durch eine auf der Grundlage des § 20 Abs. 12 IfSG erlassene Anordnung des Gesundheitsamts, gegen die die Verwaltungsgerichte angerufen werden können. Eine Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Masernschutzgesetz ist diesen Personengruppen daher verschlossen.

Des Weiteren muss für die an die vorherige Erfüllung der Nachweispflicht nach § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG geknüpfte Zulassung zur Tätigkeit in einer Einrichtung danach unterschieden werden, ob es sich um die Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses im öffentlichen Dienst von Bund, Ländern oder Kommunen oder um eine andere Art zukünftiger Tätigkeit handelt. Im ersteren Fall kann erst nach Anrufung der Verwaltungs- bzw. Arbeitsgerichte Verfassungsbeschwerde erhoben werden.

## **b) Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde nach Fallgruppen**

Im Folgenden werden die sich aus der vorstehenden Analyse ergebenden Konsequenzen für die Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden in den entwickelten Fallgruppen (oben III.) dargelegt.

Fallgruppe B1: In Kindertageseinrichtungen betreute Kinder (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr.1 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung betreut.*

Fallgruppe B2: In Kinderhorten/Schulhorten betreute Kinder (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr.1 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung betreut. Dies gilt auch für der Schulpflicht unterliegende Personen (dazu Fallgruppe B4a). Nehmen schulpflichtige Schüler zusätzlich weitere Betreuungsangebote wahr, beispielsweise vor oder nach der Schule in einem Hort, so ist die Frage der Möglichkeit der Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes nach den für diese Einrichtung anzuwendenden Maßstäben zu beantworten. Da Kinderhorte nach § 33 Nr. 1 IfSG wie Kindertageseinrichtungen zu behandeln sind, steht schulpflichtigen Schülern, die eine solche Einrichtung besuchen, ebenso wie den in den in einer Kindertageseinrichtung betreuten Kindern keine zumutbare Möglichkeit zur Anrufung der Fachgerichte zur Verfügung.*

Fallgruppe B3: In Kindertagespflege betreute Kinder (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr. 2 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung betreut.*

Fallgruppe B4: Schülerinnen und Schüler (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr. 3 IfSG)



a) Der gesetzlichen Schulpflicht unterliegende Personen

*Für die Betreuung Schulpflichtiger, die keinen erforderlichen Nachweis vorgelegt haben, gilt das an die Schulleitung adressierte Betreuungsverbot nicht (§ 20 Abs. 9 S. 9 IfSG). Allerdings kann die nicht rechtzeitige Erfüllung der Pflicht zur Beibringung des erforderlichen Nachweises auf Anforderung des Gesundheitsamts nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld bis zu Euro 2.500 geahndet werden (§ 73 Abs. 1a Nr. 7c, Abs. 2 IfSG). Jedoch kann hieraus nicht gefolgert werden, dass dem Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde genügt wäre. Zwar ist es – wie ausgeführt – einem Normbetroffenen grundsätzlich nicht zumutbar, zunächst gegen eine strafbewehrte Norm zu verstoßen und dann in einem gegen die Sanktionierung geführten gerichtlichen Verfahren inzidenter die zugrundeliegende Verbotsnorm überprüfen zu lassen. So jedoch würde es sich im Falle des fehlenden erforderlichen Nachweises Schulpflichtiger nicht verhalten. Denn hier setzt die Begehung einer Ordnungswidrigkeit tatbestandsmäßig voraus, dass zunächst das Gesundheitsamt eine Anordnung nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG erlässt und der Adressat der Anordnung anschließend den angeforderten Nachweis nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig vorlegt. Gegen die Anordnung des Gesundheitsamts steht der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz offen und ist von dem Anordnungsadressaten zumutbarerweise zunächst in Anspruch zu nehmen. Gleiches gilt, wenn zur Durchsetzung der Nachweispflicht von der Behörde ein Zwangsgeld verhängt wird. Auch dies ist erst dann möglich, wenn das Gesundheitsamt die genannte Anordnung erlassen hat und bestimmte weitere Voraussetzungen vorliegen (vgl. § 6 Abs. 1 VwVG). Wegen des Grundsatzes der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde ist daher zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.*

b) Noch nicht der Schulpflicht unterliegende Personen

*Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung betreut.*

c) Nicht mehr der Schulpflicht unterliegende Personen

*Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung betreut.*

Fallgruppe B5: In sonstigen Ausbildungseinrichtungen betreute Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr. 3 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung betreut.*

Fallgruppe B6: In Heimen betreute minderjährige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 2 lit. a, § 33 Nr. 4 IfSG)

*Die Nachweispflicht in Heimen im Sinne von § 33 Nr. 4 IfSG Betreuer gegenüber der Leitung der Einrichtung richtet sich nicht unmittelbar nach § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG, sondern nur im Rahmen der Verweisungsnorm des § 20 Abs. 11 S. 1 IfSG. Da das an die Einrichtungsleitung adressierte gesetzliche Verbot des § 20 Abs. 9 S. 6 IfSG durch § 20 Abs. 11 S. 2 IfSG nicht in Bezug genommen wird, gilt es für Betreuungen in Einrichtungen nach § 33 Nr. 4 IfSG nicht. Auch für dort Untergebrachte ergeben sich rechtliche Konsequenzen bei Nichterfüllung der Nachweispflicht erst bei einer Missachtung einer vom Gesundheitsamt verfügten Anforderung nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG. Daher müsste vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde zunächst um fachgerichtlichen Rechtsschutz gegen eine solche Anforderung nachgesucht werden.*

Fallgruppe B7: In Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern untergebrachte Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 2 lit. a, § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde unzulässig; insoweit gelten die Ausführungen zu Fallgruppe B6 entsprechend.*

## **Fallgruppen Eltern betreuter Personen (E)**

Fallgruppe E1: Eltern in Kindertageseinrichtungen, Kinderhorten oder der Kindertagespflege betreuter Kinder (§ 33 Nr. 1 und 2 IfSG)

- a) Alleinerziehendes Elternteil
- b) Zusammenlebende Eltern

*Verfassungsbeschwerde auch wegen Verletzung eigener Rechte zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und Kind nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung betreut.*

Fallgruppe E2: Eltern von Schülerinnen und Schülern (§ 33 Nr. 3 IfSG)

- a) Eltern der gesetzlichen Schulpflicht unterliegender Personen
  - aa) Alleinerziehendes Elternteil
  - ab) Zusammenlebende Eltern

*Verfassungsbeschwerde unzulässig*

- b) Eltern noch nicht der Schulpflicht unterliegender Personen
  - ba) Alleinerziehendes Elternteil
  - bb) Zusammenlebende Eltern

*Verfassungsbeschwerde auch wegen Verletzung eigener Rechte zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und Kind nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung betreut.*

- c) Eltern nicht mehr der Schulpflicht unterliegender minderjähriger Personen
  - ca) Alleinerziehendes Elternteil
  - cb) Zusammenlebende Eltern

*Verfassungsbeschwerde auch wegen Verletzung eigener Rechte zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und Kind nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung betreut.*

Fallgruppe E3: Eltern von in Heimen betreuten Minderjährigen (§ 33 Nr. 4 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde unzulässig aus den Gründen zu Fallgruppe B6*

### **Fallgruppen beschäftigtes Fachpersonal (BFP)**

Fallgruppe BFP1: In Kindertageseinrichtungen/Kinderhorten/Schulhorten tätige Personen (Erzieherinnen und Erzieher, Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger u.ä.) (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 1)

*Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig. Verfassungsbeschwerde wegen Erforderlichkeit der Anrufung der Arbeitsgerichte unzulässig, wenn Beschäftigungsverhältnisses im öffentlichen Dienst begründet werden soll.*

Fallgruppe BFP2: In der Kindertagespflege tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 2 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig.*

Fallgruppe BFP3: In Schulen tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 3 IfSG)

a) Beamtete Lehrerinnen und Lehrer

*Verfassungsbeschwerde unzulässig, sowohl für bereits am 1. März 2020 in der Schule Tätige als auch, wenn Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst begründet werden soll.*

b) Angestellte Lehrerinnen und Lehrer in Vollzeitbeschäftigung

*Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig. Verfassungsbeschwerde wegen Erforderlichkeit der Anrufung der Arbeitsgerichte unzulässig, wenn Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst begründet werden soll.*

c) Angestellte Lehrerinnen und Lehrer in Teilzeitbeschäftigung

*Wie vorstehend*

d) Schulassistentinnen und –assistenten

*Wie vorstehend*

Fallgruppe BFP4: In sonstigen Ausbildungseinrichtungen tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 3 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig. Verfassungsbeschwerde wegen Erforderlichkeit der Anrufung der Arbeitsgerichte unzulässig, wenn Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst begründet werden soll.*

Fallgruppe BFP5: In Heimen tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 4 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig. Verfassungsbeschwerde wegen Erforderlichkeit der Anrufung der Arbeitsgerichte unzulässig, wenn Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst begründet werden soll.*

Fallgruppe BFP6: In Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig. Verfassungsbeschwerde wegen Erforderlichkeit der Anrufung der Arbeitsgerichte unzulässig, wenn Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst begründet werden soll.*

Fallgruppe BFP7: In Krankenhäusern tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 IfSG)

a) Ärztinnen und Ärzte

b) Medizinisch-technisches Personal

c) Pflegepersonal

*Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig. Verfassungsbeschwerde wegen Erforderlichkeit der Anrufung der Arbeitsgerichte (bei Angestellten) bzw. Verwaltungsgerichte (bei Beamten) unzulässig, wenn Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst begründet werden soll.*

Fallgruppe BFP8: In anderen medizinischen Einrichtungen (Einrichtungen für ambulantes Operieren, Krankenhäusern vergleichbare Vorsorge und Rehabilitationseinrichtungen, Dialyseeinrichtungen, Tageskliniken, Entbindungseinrichtungen, mit den vorstehenden vergleichbare Behandlungs- oder Versorgungseinrichtungen) tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 bis 7 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig. Verfassungsbeschwerde wegen Erforderlichkeit der Anrufung der Arbeitsgerichte (bei Angestellten) bzw. Verwaltungsgerichte (bei Beamten) unzulässig, wenn Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst begründet werden soll.*

Fallgruppe BFP9: In Arztpraxen, Zahnarztpraxen oder Praxen sonstiger humanmedizinischer Heilberufe tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 und 9 IfSG)

a) Freiberuflich tätige Ärztinnen und Ärzte, Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker etc.

b) Angestellte Ärztinnen und Ärzte, Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker etc.

c) Medizinische Fachangestellte, medizinisch-technische Assistentinnen und Assistenten u.ä.

*Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig.*

Fallgruppe BFP10: In Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, in denen medizinische Untersuchungen, Präventionsmaßnahmen oder ambulante Behandlungen durchgeführt werden, tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde unzulässig, sowohl für bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung Tätige als auch, wenn Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst begründet werden soll.*

Fallgruppe BFP11: In ambulanten Pflegediensten der ambulanten Intensivpflege tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig.*

Fallgruppe BFP12: In Rettungsdiensten tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 12 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig.*

### **Fallgruppen beschäftigtes weiteres Personal (BWP)**

Fallgruppe BWP1: Verwaltungspersonal, Hausmeisterpersonal, technisches Servicepersonal, Küchen-, Reinigungs- und Transportpersonal

*Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig. Verfassungsbeschwerde wegen Erforderlichkeit der Anrufung der Arbeitsgerichte (bei Angestellten) bzw. Verwaltungsgerichte (bei Beamten) unzulässig, wenn Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst begründet werden soll.*

### Fallgruppe BWP2: Auszubildende

*Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig. Verfassungsbeschwerde wegen Erforderlichkeit der Anrufung der Arbeitsgerichte unzulässig, wenn Ausbildungsverhältnis im öffentlichen Dienst begründet werden soll.*

### Fallgruppe BWP3: Über eine Arbeitnehmerüberlassung in der Einrichtung Tätige

*Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig.*

## **Fallgruppen weiterer Tätiger (WT)**

### Fallgruppe WT1: Praktikantinnen und Praktikanten

- a) Freiwilliges Praktikum
- b) Pflichtpraktikum

*Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig. Nach der Begründung des Regierungsentwurfs unterfällt diese Personengruppe den durch das Masernschutzgesetz eingeführten Bestimmungen.<sup>48</sup>*

### Fallgruppe WT2: Ehrenamtlich Tätige, Absolvierende eines Freiwilligen Sozialen Jahres oder des Bundesfreiwilligendienstes

*Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG gerichtet und nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig. Nach der Begründung des Regierungsentwurfs unterfällt diese Personengruppe den durch das Masernschutzgesetz eingeführten Bestimmungen.<sup>49</sup>*

---

<sup>48</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 26.

<sup>49</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 26.



### Fallgruppe WT3: Freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Honorarkräfte

*Die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde dieser Fallgruppe unterfallender Personen setzt voraus, dass diese durch die Regelungen des Masernschutzgesetzes überhaupt betroffen sind. Die Abs. 8 ff. des § 20 IfSG verwenden drei verschiedene Begriffe für die Beschreibung des Anwendungsbereichs: betreut (werden), beschäftigt (werden) und tätig (werden). Da die Situation einer Betreuung in der Fallgruppe WT3 nicht gegeben ist, setzt die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde voraus, dass diese Personen beschäftigt oder tätig werden. Die Unterscheidung zwischen „beschäftigt“ und „tätig“ findet sich u.a. und insbesondere auch in § 42 IfSG. Für diese Norm besteht die Differenzierung in der Adressierung des Arbeitgebers durch den Terminus „beschäftigt“ einerseits und des Beschäftigten („tätig“) andererseits.<sup>50</sup> Allerdings lässt sich diese Differenzierung nicht ohne Weiteres auf die Regelungen des Masernschutzgesetzes übertragen. Wie die Begründung des Regierungsentwurfs des Masernschutzgesetzes deutlich macht, setzt eine den Anwendungsbereich des § 20 Abs. 8 ff. IfSG eröffnende Tätigkeit in einer der erfassten Einrichtungen nicht zwingend das Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses voraus.<sup>51</sup>*

*Dies trägt dem Ansatz des Masernschutzgesetzes Rechnung, durch die in § 20 Abs. 8 S. 1 IfSG erfolgte Fokussierung der Pflicht, einen Impfschutz aufzuweisen, auf in bestimmten Einrichtungen betreute oder tätige Personen, eine Verbreitung der Masern durch „Personen, die regelmäßig in Gemeinschafts- und Gesundheitseinrichtungen mit anderen Personen in Kontakt kommen“, zu unterbinden<sup>52</sup>. Aus infektionsschutzrechtlicher Sicht maßgebend ist daher die Regelmäßigkeit des Aufenthalts der betreffenden Personen in einer erfassten Einrichtung.*

*Ob dies bei den Personen der Fallgruppe WT 3 der Fall ist, ist eine Frage des Einzelfalls. Die Durchführung eines Verhältnisses der freien Mitarbeit oder als Honorarkraft ist auf einer allgemeinen Ebene sowohl ohne als auch mit Anwe-*

---

<sup>50</sup> Peter Häberle/Hans-Joachim Lutz, Infektionsschutzgesetz, 2020, § 42 Rdnr. 1.

<sup>51</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 26.

<sup>52</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 1.

senheit in den Räumlichkeiten der Einrichtung denkbar. Ist die betreffende Person zur Ausübung ihrer Tätigkeit in den Räumlichkeiten der Einrichtung anwesend, so ist des Weiteren erforderlich, dass sie erstens dort mit anderen Personen in Kontakt kommt<sup>53</sup> und dies zweitens regelmäßig erfolgt. Eine solche Regelmäßigkeit dürfte dabei keinen bestimmten zeitlichen Umfang erfordern, wie das Beispiel der Einbeziehung der ehrenamtlichen Tätigkeit zeigt. Vorauszusetzen sein dürfte vielmehr eine von vornherein festliegende Regelmäßigkeit des Aufenthalts in der Einrichtung zu Tätigkeitszwecken.

Ist dies der Fall und eine Person der Fallgruppe WT3 deshalb vom Anwendungsbereich des § 20 Abs. 8 ff. IfSG erfasst, so wäre eine Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit sie sich nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG richtet und der Beschwerdeführer nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig war.

Fallgruppe WT4: Längerfristig und kontinuierlich die Räumlichkeiten der Einrichtung zu Tätigkeitszwecken aufsuchende Externe, z. B. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Handwerksbetrieben, Caterern und anderen Dienstleistungsunternehmen

Auch hier ist es eine Frage des Einzelfalls, ob diese Personen dem Anwendungsbereich des Masernschutzgesetzes unterfallen. Sofern es sich beispielsweise um längerfristige vertragliche Beziehungen etwa der Lieferung und Verteilung von Verpflegung an in der Einrichtung Betreute oder Beschäftigte handelt, liegt ein Tätigwerden eindeutig vor. Allerdings ist es selbst bei einem monatelangen täglichen Aufenthalt in der Einrichtung denkbar, dass dieses Merkmal nicht erfüllt ist. Beispiel hierfür wäre die Tätigkeit der Beschäftigten von Handwerksbetrieben in einem für die Zeit der Arbeiten abgetrennten Gebäudeteils, so dass die externen Personen mit in der Einrichtung Betreuten oder Beschäftigten nicht in Kontakt kommen.

Ist im Einzelfall eine Person der Fallgruppe WT4 vom Anwendungsbereich des § 20 Abs. 8 ff. IfSG erfasst, so wäre eine Verfassungsbeschwerde zulässig,

---

<sup>53</sup> A. M. Jens Gerhardt, Infektionsschutzgesetz, 3. Aufl. 2020, § 20 Rdnr. 38a.

*soweit sie sich nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG richtet und der Beschwerdeführer nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig war.*

Fallgruppe WT5: Nur kurzzeitig die Räumlichkeiten der Einrichtung zu Tätigkeitszwecken aufsuchende Externe, z. B. Lieferanten, Beschäftigte von Handwerksbetrieben

*In diesem Fall wird es in aller Regel an der für das Vorliegen einer den Anwendungsbereich des Masernschutzgesetzes eröffnenden Regelmäßigkeit des Inkontaktkommens in der Einrichtung mit anderen Personen fehlen, so dass mangels Betroffenheit eine Verfassungsbeschwerde unzulässig ist.*

Fallgruppe WT6: Personen, die sich in den Räumlichkeiten einer Einrichtung im Sinne von § 20 Abs. 8 S. 1 IfSG zum Zwecke einer gemeinsamen oder zusätzlichen Nutzung aufhalten (z. B. gemeinsame Nutzung einer Schule mit überwiegend minderjährigen Schülerinnen und Schülern durch eine Schule mit erwachsenen Schülerinnen und Schülern, Abendnutzung von Einrichtungsräumlichkeiten durch Volkshochschule, Vereine etc.)

*In den Fällen der Fallgruppe WT6 liegt eine Regelmäßigkeit des Aufsuchens der Räumlichkeiten der betreffenden Einrichtung in aller Regel vor. Weitere Voraussetzung für die Eröffnung des Anwendungsbereichs der Abs. 8 ff. des § 20 IfSG ist allerdings, dass es regelmäßig auch zu Kontakt mit in der Einrichtung betreuten oder beschäftigten Personen kommt. Dies wird in dem verwendeten Beispiel einer Abendnutzung von Einrichtungsräumlichkeiten nicht der Fall sein. Ob ein regelmäßiger Kontakt in dem genannten Beispiel der Doppelnutzung eines Schulgebäudes durch eine unter § 33 Nr. 3 IfSG fallende Schule und eine weitere Schule, die diese Voraussetzung nicht erfüllt, vorliegt, ist eine Frage des Einzelfalls. Sofern es sich beispielsweise um verschiedene, voneinander getrennte Gebäudeteile handelt, in dem die beiden Schulen untergebracht sind, wird man ebensowenig vom Vorliegen einer Tätigkeit in einer § 20 Abs. 8 ff. IfSG unterfallenden Einrichtung ausgehen können wie bei einer zeitlich versetzten Unterrichtsstaffelung der beiden Schulen. Anders verhält es sich etwa, wenn dieselben Unterrichtsräume stundenweise abwechselnd von beiden*

*Schulen genutzt werden und die Schülerinnen und Schüler beider Schulen bei Raumwechseln zwangsläufig zusammentreffen.<sup>54</sup>*

*Ist im Einzelfall der Anwendungsbereich des § 20 Abs. 8 ff. IfSG eröffnet, so wäre eine Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit sie sich nicht gegen § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG richtet und der Beschwerdeführer nicht bereits am 1. März 2020 in der Einrichtung tätig war.*

### **Fallgruppen Leitung und Träger (LT)**

Fallgruppe LT1: Träger von Kindertageseinrichtungen, Kinderhorten, Einrichtungen der Kindertagespflege, Schulen und sonstigen Ausbildungseinrichtungen, Heimen sowie Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern (§ 33 Nr. 1-4 und § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

a) Kommunale oder staatliche Träger

*Verfassungsbeschwerde unzulässig mangels Beschwerdefähigkeit*

b) Freie Träger

*Verfassungsbeschwerde zulässig*

Fallgruppe LT2: Leitung von Kindertageseinrichtungen, Kinderhorten, Einrichtungen der Kindertagespflege, Schulen und sonstigen Ausbildungseinrichtungen, Heimen sowie Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern (§ 33 Nr. 1-4 und § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

a) Kommunale oder staatliche Trägerschaft

---

<sup>54</sup> Ähnlich die Abgrenzung in den Informationen und Empfehlungen zur Umsetzung des Masernschutzgesetzes des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht sub Nr. 9a, abrufbar unter: <https://www.km.bayern.de/allgemein/meldung/6891/so-setzen-schulen-das-masernschutzgesetz-richtig-um.html>.

*Die Erfüllung von Pflichten, die ihr in ihrer dienstlichen Tätigkeit obliegen, berührt eine im öffentlichen Dienst tätige Person nicht in ihren Grundrechten<sup>55</sup>; Verfassungsbeschwerde daher unzulässig.*

b) Freie Trägerschaft

*Verfassungsbeschwerde zulässig*

Fallgruppe LT3: Träger von Krankenhäusern, Einrichtungen für ambulantes Operieren, Krankenhäusern vergleichbare Vorsorge und Rehabilitationseinrichtungen, Dialyseeinrichtungen, Tageskliniken, Entbindungseinrichtungen, mit den vorstehenden vergleichbare Behandlungs- oder Versorgungseinrichtungen, ambulanten Pflegediensten der ambulanten Intensivpflege oder Rettungsdiensten (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 7, 11 und 12 IfSG)

a) Kommunale oder staatliche Träger

*Verfassungsbeschwerde unzulässig mangels Beschwerdefähigkeit*

b) Freie Träger

*Verfassungsbeschwerde zulässig*

Fallgruppe LT4: Leitung von Krankenhäusern, Einrichtungen für ambulantes Operieren, Krankenhäusern vergleichbare Vorsorge und Rehabilitationseinrichtungen, Dialyseeinrichtungen, Tageskliniken, Entbindungseinrichtungen, mit den vorstehenden vergleichbare Behandlungs- oder Versorgungseinrichtungen, ambulanten Pflegediensten der ambulanten Intensivpflege oder Rettungsdiensten (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 7, 11 und 12 IfSG)

a) Kommunale oder staatliche Trägerschaft

*Verfassungsbeschwerde aus den Gründen zu Fallgruppe LT2 unzulässig*

b) Freie Trägerschaft

*Verfassungsbeschwerde zulässig*

---

<sup>55</sup> Wolfgang Graf Vitzthum, § 48 – Der funktionale Anwendungsbereich der Grundrechte, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II 1, 2006, Rdnr. 41.

Fallgruppe LT5: Träger von Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, in denen medizinische Untersuchungen, Präventionsmaßnahmen oder ambulante Behandlungen durchgeführt werden (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde unzulässig mangels Beschwerdefähigkeit*

Fallgruppe LT6: Leitung von Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, in denen medizinische Untersuchungen, Präventionsmaßnahmen oder ambulante Behandlungen durchgeführt werden (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 IfSG)

*Verfassungsbeschwerde aus den Gründen zu Fallgruppe LT2 unzulässig*

## V. Begründetheit von Verfassungsbeschwerden

Wie sich § 95 Abs. 1 S. 1 BVerfGG entnehmen lässt, ist eine Verfassungsbeschwerde begründet, wenn der von dem Beschwerdeführer angegriffene Akt der öffentlichen Gewalt ihn in einem seiner Grundrechte verletzt. Vorliegend ist dies dann der Fall, wenn die durch den jeweiligen Beschwerdeführer angegriffenen Regelungen des Masernschutzgesetzes ihn in seinen Grundrechten verletzen.

### 1. Vorliegen von Grundrechtseingriffen

Erste Voraussetzung dafür, dass die Verfassungsbeschwerde von den oben unter III. entwickelten Fallgruppen unterfallenden Personen begründet ist, ist das Vorliegen eines Eingriffs in Grundrechte des betreffenden Beschwerdeführers. Da in den einzelnen Fallgruppen teilweise unterschiedliche Grundrechte betroffen sein können, differenziert die folgende Darstellung nach den Fallgruppen.

#### Fallgruppen Betreute (B)

Fallgruppe B1: In Kindertageseinrichtungen betreute Kinder (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr.1 IfSG)

*In Kindertageseinrichtungen betreuten Kindern wird unmittelbar durch § 20 Abs. 8 S. 1 IfSG die Pflicht auferlegt, einen Impfschutz oder eine Immunität gegen Masern aufzuweisen. Für die Kinder, die über keine Immunität verfügen, bedeutet dies die Pflicht, sich impfen zu lassen.*

*Dass durch die Durchführung einer Impfung, bei der der Impfstoff über eine Nadel verabreicht wird, der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG berührt wird, ist eindeutig.<sup>56</sup> Ein sog. klassischer Grundrechtseingriff liegt vor, wenn eine staatliche Maßnahme „unmittelbar und gezielt (final) durch ein vom Staat*

---

<sup>56</sup> Lamia Amhaouach/Andrea Kießling, Die Steigerung der Masernimpfraten von Kindern – Möglichkeiten und Grenzen des Rechts, MedR 2019, S. 853 (858); Rüdiger Zuck, Öffentliche Empfehlungen zur Masernimpfung, MedR 2017, S. 85 (91).

*verfügtes, erforderlichenfalls zwangsweise durchzusetzendes Ge- oder Verbot, also imperativ, zu einer Verkürzung grundrechtlicher Freiheiten führt<sup>57</sup>. Zwar dient das Gebot des § 20 Abs. 8 S. 1 IfSG gerade dazu, eine Erhöhung der Impfquote gegen Masern herbeizuführen und die in der Norm genannten Betroffenenengruppen zur Duldung einer Beeinträchtigung ihrer körperlichen Unversehrtheit zu veranlassen. Doch ist die Durchführung der Impfung selbst nicht zwangsweise durchsetzbar. Aus diesem Grunde ist es zweifelhaft, ob durch das Gebot des § 20 Abs. 8 S. 1 IfSG ein „klassischer“ Grundrechtseingriff erfolgt.*

*Allerdings kann dies im Ergebnis dahinstehen. Die im Grundgesetz gewährleisteten Grundrechte gewähren Schutz nicht nur gegen „klassische“ Eingriffe, sondern ebenso gegen andere Formen der Beeinträchtigung grundrechtlicher geschützter Freiheit, die in ihrer Belastungswirkung für den betroffenen Grundrechtsträger der Belastung durch einen klassischen Eingriff vergleichbar sind<sup>58</sup>. In der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die Voraussetzungen, unter denen das Vorliegen eines nicht-klassischen (mittelbaren bzw. faktischen) Grundrechtseingriffs anzunehmen ist, nicht vollständig konturiert. In der Regel zieht das Gericht für die Prüfung der Vergleichbarkeit mit einem klassischen Eingriff die Kriterien der Zielsetzung und der Wirkung heran<sup>59</sup>. Das Kriterium der Zielsetzung bezieht sich auf die Zweckrichtung des Gesetzes und damit die Frage, ob die mittelbar-faktisch für den Betroffenen entstehenden Folgen bewusst herbeigeführt werden<sup>60</sup>. Das Kriterium der Wirkung stellt auf die von der fraglichen Maßnahme ausgehende freiheitsbeschränkende Wirkung und für den Betroffenen bestehende Alternativen, sich dieser Wirkung zu entziehen, und die Zumutbarkeit dieser Alternativen ab<sup>61</sup>.*

*Bei Anlegung dieser Maßstäbe ist unzweifelhaft, dass das Gebot des § 20 Abs. 8 S. 1 IfSG gerade darauf abzielt, dass die in der Norm genannten Betroffenenengruppen sich einer Beeinträchtigung ihrer körperlichen Unversehrtheit durch*

---

<sup>57</sup> BVerfG, Beschl. v. 26. 6. 2002 – 1 BvR 670/91 –, BVerfGE 105, S. 279 (300).

<sup>58</sup> Helge Sodan, in: Sodan, Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Vorb. Art. 1 Rdnr. 49.

<sup>59</sup> Vgl. nur BVerfG, Urt. v. 26. 2. 2020 – 2 BvR 2347/15 –, juris Rdnr. 215.

<sup>60</sup> Vgl. nur BVerfG, Urt. v. 26. 2. 2020 – 2 BvR 2347/15 –, juris Rdnr. 217.

<sup>61</sup> Vgl. nur BVerfG, Urt. v. 26. 2. 2020 – 2 BvR 2347/15 –, juris Rdnr. 218.



*Herbeiführung einer Impfung gegen Masern unterwerfen. Die freiheitsbeschränkende Wirkung für die von dem Gebot Betroffenen wird dadurch erzeugt, dass das Impfgebot selbst zwar nicht zwangsweise durchgesetzt werden kann, seine Nichtbeachtung für die Betroffenen jedoch empfindliche Folgen zeitigt, namentlich den Ausschluss von der Betreuung, Beschäftigung und Tätigkeit in einer der genannten Einrichtungen. Auch die Begründung des Entwurfs des Masernschutzgesetzes räumt deshalb ein, dass das Gebot des § 20 Abs. 8 S. 1 IfSG einen mittelbaren Grundrechtseingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG enthält<sup>62</sup>.*

*Die Annahme, dass die Hinnahme einer Impfung nach umfassender ärztlicher Aufklärung eine Einwilligung bedeute, die einen Grundrechtseingriff entfallen lasse<sup>63</sup>, übersieht, dass die Wirksamkeit eines Verzichts auf eine grundrechtlich geschützte Position die Freiwilligkeit des Verzichts in dem Sinne, dass der Grundrechtsträger die Einwilligung sanktionslos ablehnen kann, voraussetzt<sup>64</sup>. Hiervon kann in Anbetracht der den Betroffenen durch das Masernschutzgesetz angedrohten Sanktionen keine Rede sein<sup>65</sup>.*

*Die zur Sicherung der Erfüllung der Impfpflicht festgelegten Maßnahmen, nämlich die Pflicht zur Vorlage des erforderlichen Nachweises an die Leitung der Einrichtung (§ 20 Abs. 9 S. 1 IfSG) und auf Anforderung gegenüber dem Gesundheitsamt (§ 20 Abs. 12 S. 1 IfSG) sowie die Pflichten zur Duldung eines Aufnahmeverbots (§ 20 Abs. 9 S. 6 IfSG) oder eines durch das Gesundheitsamt ausgesprochenen Betretungsverbots (§ 20 Abs. 12 S. 3 IfSG), dienen ausschließlich dieser Sicherung und müssen daher als die Primäreingriffe vertiefende Folgeeingriffe ebenfalls an Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gemessen werden. Des*

---

<sup>62</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 30.

<sup>63</sup> So Lennart Komp/Felix Thrun, Impfzwang als verfassungsrechtliches zulässiges Mittel gegen Masern?, JA 2020, S. 195 (201).

<sup>64</sup> Vgl. Detlef Merten, Grundrechtsverzicht, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III 2, 2009, Rdnr. 21.

<sup>65</sup> Im Ergebnis ebenso Nils Schaks, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages am 23. 10. 2019 zum Regierungsentwurf des Masernschutzgesetzes, Ausschuss-Drucks. 19(14)112(14), S. 10.

Weiteren greifen die sichernden Maßnahmen in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG der betroffenen Kinder sowie deren Recht aus Art. 11 Abs. 1 GG, den Aufenthaltsort frei zu wählen, ein.

Dieser Grundrechtseingriff ist von hohem Gewicht. Hieran ändert es nichts, dass der Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege nach § 24 SGB VIII durch den verpflichteten öffentlichen Träger bereits durch den Nachweis eines bedarfsgerechten Betreuungsplatzes erfüllt wird und der Anspruch bei Ablehnung eines zumutbaren Betreuungsplatzes nicht mehr besteht<sup>66</sup>. Denn durch die Impf- und Nachweispflicht wird der Rechtsanspruch auf eine Kita-Betreuung nach § 24 Abs. 1–3 SGB VIII faktisch entleert und geht die mit diesem Anspruch u. a. verfolgte Erziehungsleistung durch die Kindertageseinrichtung, gerade auch im Kontakt mit anderen Kindern, dem betroffenen Kind verloren.

Schließlich gebietet der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, Sachverhalte, die mit Blick auf das gesetzgeberisch verfolgte Ziel in den wesentlichen Merkmalen als gleich anzusehen sind, gleich zu behandeln<sup>67</sup>. Wie sich aus der Begründung des Regierungsentwurfs des Masernschutzgesetzes ergibt, soll durch die Fokussierung der Pflicht, einen Impfschutz aufzuweisen, auf in bestimmten Einrichtungen betreute oder tätige Personen erreicht werden, dass eine Verbreitung der Masern durch „Personen, die regelmäßig in Gemeinschafts- und Gesundheitseinrichtungen mit anderen Personen in Kontakt kommen“, unterbunden und dadurch auch nichtgeimpfte Bevölkerungsgruppen geschützt werden<sup>68</sup>. Mit Blick auf dieses Ziel ist das wesentliche Element das Vorhandensein einer Masernimpfung ab dem 1. Geburtstag bzw. zweier Impfungen ab dem 2. Geburtstag für alle nach dem 1. 3. 2020 in einer Kindertageseinrichtung betreute Kinder, unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Aufnahme in die Einrichtung. Kinder, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits in der Einrichtung betreut wurden, sind hinsichtlich der Möglichkeiten einer kurzfristigen Reaktion auf

---

<sup>66</sup> So BR-Drucks. 358/19 S. 27 f.

<sup>67</sup> Ferdinand Wollenschläger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rdnr. 77 ff.

<sup>68</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 1.

*das Impfgebot des erst etwas mehr als zwei Wochen vor dem 1. 3. 2020 verkündeten Masernschutzgesetzes mit Blick auf das gesetzgeberische Ziel in keiner wesentlich anderen Situation als Kinder, deren Eltern sich auf eine Aufnahmezusage für einen nach dem 1. 3. 2020 liegenden Zeitpunkt verlassen haben. Diesbezüglich erfolgt durch die lange Übergangsfrist des § 20 Abs. 10 IfSG für bereits in der Kindertagesstätte betreute Kinder bis zum 31.7.2021 eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem, die der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf.*

Fallgruppe B2: In Kinderhorten/Schulhorten betreute Kinder (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr.1 IfSG)

*Wie Fallgruppe B1: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG. Von höherem Gewicht ist der Grundrechtseingriff in den Bundesländern, in denen ein Rechtsanspruch auf eine Hortbetreuung – sei es generell (vgl. § 1 Brandenburger Kindertagesstättengesetz, § 3 Kinderförderungsgesetz Sachsen-Anhalt, § 2 Abs. 2 Thüringer Kindertagesbetreuungsgesetz), sei es unter der Voraussetzung eines wegen Berufstätigkeit der Eltern u. a. gegebenen Betreuungsbedarfs (vgl. § 6 Abs. 2 Hamburger Kinderbetreuungsgesetz) – besteht. In den Ländern, in denen das Landesrecht keinen Rechtsanspruch auf Hortbetreuung gewährt, bleibt es in der Regel bei der – landesrechtlich teilweise anders gefassten – Vorgabe des § 24 Abs. 4 SGB VIII. Danach ist für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten. Zwar gewährt diese Vorschrift weder den schulpflichtigen Kindern noch ihren Eltern einen Rechtsanspruch auf eine Hortbetreuung, sondern enthält lediglich eine objektiv-rechtliche Pflicht der Träger. Jedoch ist zu beachten, dass auch diese trägeradressierte Pflicht die in § 22 Abs. 2 und Abs. 3 SGB VIII vorgegebenen Grundsätze der Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen konkretisiert. Insbesondere soll die Betreuung in einer Kindertageseinrichtung die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit fördern, die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützen und ergänzen sowie den Eltern dabei helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können. Haben*

die Träger ein entsprechendes, den Fördergrundsätzen bedarfsgerecht entsprechendes Angebot geschaffen, so würde die Förderung von Kindern, für die nicht die erforderlichen Nachweise vorgelegt werden, vereitelt.

Fallgruppe B3: In Kindertagespflege betreute Kinder (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr. 2 IfSG)

Wie Fallgruppe B1: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG

Fallgruppe B4: Schülerinnen und Schüler (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr. 3 IfSG)

a) Der gesetzlichen Schulpflicht unterliegende Personen

*Auch für der Schulpflicht unterliegende Schülerinnen und Schüler stellt hinsichtlich des Schulbesuchs die durch § 20 Abs. 8 S. 1 IfSG statuierte Pflicht, einen Impfschutz gegen Masern aufweisen zu müssen, einen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG dar. Zwar ist die Schwere dieses Eingriffs im Vergleich zu den in Kindertageseinrichtungen betreuten Kindern geringer, weil der Schulpflicht unterliegende Schülerinnen und Schüler zwar der Pflicht zur Vorlage des erforderlichen Nachweises (§ 20 Abs. 9 S. 1 IfSG) unterliegen, an die Verletzung dieser Pflicht aber nicht die Konsequenzen des Ausschlusses von der Betreuung in der Schule und des Verbots des Betretens der Schulräume geknüpft ist. Allerdings bleibt ein Verstoß gegen die rechtzeitige Erfüllung der Nachweispflicht auf Anforderung des Gesundheitsamts nicht sanktionslos, kann er doch nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld bis zu Euro 2.500 geahndet werden (§ 73 Abs. 1a Nr. 7c, Abs. 2 IfSG). Des Weiteren kann zur Durchsetzung der Nachweispflicht gegenüber dem Gesundheitsamt ein Zwangsgeld verhängt werden, und zwar unter den Voraussetzungen des § 13 Abs. 6 VwVG auch mehrfach. Diesbezüglich ergibt sich ein Eingriff auch in das Grundrecht der Schüler aus Art. 2 Abs. 1 GG. Schließlich besteht die mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung durch die in § 20 Abs. 10 IfSG am 1. 3. 2020 bereits in der Schule betreuten Personen gewährte lange Übergangsfrist auch hier.*

b) Noch nicht der Schulpflicht unterliegende Personen

*Noch nicht der Schulpflicht unterliegende Schüler befinden sich hinsichtlich der Frage des Vorliegens von Grundrechtseingriffen in der gleichen Situation wie in Kindertageseinrichtungen Betreute (Fallgruppe B1). Auch für dieser Fallgruppe zuzuordnende Personen liegen deshalb Eingriffe in die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11, Art. 2 Abs. 1 GG vor und besteht eine vor Art. 3 Abs. 1 GG rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung. Ein Grundrecht auf Bildung lässt sich aus Art. 7 GG nicht ableiten<sup>69</sup>.*

c) Nicht mehr der Schulpflicht unterliegende Personen

*Nicht mehr der Schulpflicht unterliegende Schüler befinden sich hinsichtlich der Frage des Vorliegens von Grundrechtseingriffen in der gleichen Situation wie in Kindertageseinrichtungen Betreute (Fallgruppe B1). Auch für dieser Fallgruppe zuzuordnende Personen liegen deshalb Eingriffe in die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11, Art. 2 Abs. 1 GG vor. Härten können sich für bisher der Schulpflicht unterliegende Schüler, denen der Besuch der Schule nicht verwehrt werden darf, dadurch ergeben, dass sie nach Ende der landesrechtlich geregelten Schulpflicht ihre geplante Schullaufbahn noch nicht beendet haben und deshalb nunmehr bei Nichtvorlage des erforderlichen diese nicht mehr fortsetzen dürfen<sup>70</sup>. Dies würde den betroffenen Personen die Möglichkeit zur Teilnahme am Unterricht, zur Erbringung von Leistungsnachweisen und zur Ablegung von Prüfungen nehmen und einen Verlust an Bildungs- und Qualifizierungschancen bedeuten.*

*Im Vergleich mit der Schulpflicht unterliegenden Schülern ergeben sich weitere vor Art. 3 Abs. 1 GG rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlungen dadurch, dass erstens das sachverhaltsprägende Element in der Zusammenkunft von Schülern im engen Raum von Schulen besteht und*

---

<sup>69</sup> Peter Badura, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 74. EL Mai 2015, Art. 7 Rdnr. 5.

<sup>70</sup> Dies ergibt sich unmittelbar aus § 20 Abs. 9 S. 6 IfSG, so dass es auf die Frage, ob ein gegenüber diesen Personen auf der Grundlage des § 20 Abs. 12 S. 3 IfSG verhängtes Betretungsverbot ermessensfehlerfrei wäre (verneinend Jens Gerhardt, Infektionsschutzgesetz, 3. Aufl. 2020, § 20 Rdnr.142), nicht entscheidend ankommt.

*nicht in der Freiwilligkeit oder Unfreiwilligkeit der Teilnahme an dieser Zusammenkunft. Zweitens können sich nicht mehr der Schulpflicht unterliegende Schüler bereits in einem Lebensalter befinden, das dem der Anfangssemester von an Hochschulen Studierenden entspricht. Die Raumsituation in auf (meist überfüllten) Kleingruppenveranstaltungen basierenden Bachelor-Studiengängen unterscheidet sich von der an Schulen allenfalls in der Weise, dass die räumliche Enge an Hochschulen zuweilen deutlich größer ist. Gleichwohl unterfallen Studierende nicht den Regelungen des Masernschutzgesetzes.*

Fallgruppe B5: In sonstigen Ausbildungseinrichtungen betreute Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr. 3 IfSG)

*Wie Fallgruppe B1: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG*

Fallgruppe B6: In Heimen betreute minderjährige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 2 lit. a, § 33 Nr. 4 IfSG)

*Die gesetzliche Pflicht der in Einrichtungen nach § 33 Nr. 4 IfSG Betreuten, einen Impfschutz, eine Immunität oder eine Kontraindikation aufzuweisen und dieses gegenüber der Leitung der Einrichtung sowie – auf Anforderung – gegenüber dem Gesundheitsamt nachzuweisen, greift in die Grundrechte dieser Personen aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG ein. Dies gilt auch für einer gesetzlichen Unterbringungspflicht unterliegende Personen, zumal auch diesen gegenüber die nicht rechtzeitige Erfüllung der Pflicht zur Beibringung des erforderlichen Nachweises auf Anforderung des Gesundheitsamts als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld bis zu Euro 2.500 geahndet werden kann (§ 73 Abs. 1a Nr. 7c, Abs. 2 IfSG). Die gegenüber nicht einer gesetzlichen Unterbringungspflicht unterliegenden Personen zulässige Untersagung des Betretens der Räume der betreffenden Einrichtung greift darüber hinaus in das Grundrecht der betroffenen Personen aus Art. 11 Abs. 1 GG ein.*

*Mit Blick auf die durch Art. 3 Abs. 1 GG formulierten Anforderungen an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung stellt sich die Situation für die in einer Einrichtung nach § 33 Nr. 4 IfSG Untergebrachten insofern anders als für andere von der Impfpflicht betroffene Personengruppen dar, als nach dem 1. 3.*

2020 in eine solche Einrichtung aufgenommene Personen erst vier Wochen nach ihrer Unterbringung den geforderten Impfschutz aufweisen müssen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 2 lit. b IfSG) und anschließend weitere vier Wochen Zeit haben, der Leitung der Einrichtung den erforderlichen Nachweis vorzulegen (§ 20 Abs. 11 S. 1 Nr. 1 IfSG). Mit Blick auf den Schutzzweck des Gesetzes befindet sich diese Personengruppe in keiner anderen Lage als die am 1.3.2020 bereits in Einrichtungen im Sinne von § 33 Nr. 4 IfSG Unterbrachten, die jedoch zur Beibringung eines Impfnachweises bis zum 31. 7. 2021 Zeit haben (§ 20 Abs. 11 S. 1 Nr. 2 IfSG).

Fallgruppe B7: In Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern untergebrachte Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 2 lit. a, § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

Die Impf- bzw. Nachweispflicht der in Einrichtungen nach § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG Untergebrachten greift in die Grundrechte dieser Personen aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG ein. Dies gilt auch für einer gesetzlichen Unterbringungspflicht unterliegende Personen, zumal auch diesen gegenüber die nicht rechtzeitige Erfüllung der Pflicht zur Beibringung des erforderlichen Nachweises auf Anforderung des Gesundheitsamts als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld bis zu Euro 2.500 geahndet werden kann (§ 73 Abs. 1a Nr. 7c, Abs. 2 IfSG). Die gegenüber nicht einer gesetzlichen Unterbringungspflicht unterliegenden Personen zulässige Untersagung des Betretens der Räume der betreffenden Einrichtung greift darüber hinaus in das Grundrecht der betroffenen Personen aus Art. 11 Abs. 1 GG ein. Eine solche Untersagung zeitigt für die betroffenen Personen die Notwendigkeit, sich eine andere Unterbringungsmöglichkeit suchen zu müssen, was für diesen Personenkreis mit Schwierigkeiten verbunden sein könnte.

Mit Blick auf die durch Art. 3 Abs. 1 GG formulierten Anforderungen gilt zunächst das zu Fallgruppe B6 Ausgeführte entsprechend. Des Weiteren besteht eine vor Art. 3 Abs. 1 GG rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung darin, dass eine als Flüchtling eingereiste Person bei Unterbringung in einer Einrich-

*tung im Sinne von § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG der Impf- bzw. Nachweispflicht unterliegt. Würde hingegen dieselbe Person zur Aufnahme eines Studiums in Deutschland einreisen und in einem Studierendenwohnheim in einem Mehrbettzimmer unterkommen, so würden diese Pflichten nicht gelten.*

## **Fallgruppen Eltern betreuter Personen (E)**

Fallgruppe E1: Eltern in Kindertageseinrichtungen, Kinderhorten oder der Kindertagespflege betreuter Kinder (§ 33 Nr. 1 und 2 IfSG)

*Hinsichtlich der Erhebung von Verfassungsbeschwerden durch Eltern minderjähriger, in einer der erfassten Einrichtungen betreuter Kinder ist zu unterscheiden: Handeln die Eltern als gesetzliche Vertreter des von der Impfpflicht betroffenen Kindes, so machen sie nicht die Betroffenheit in eigenen Grundrechten geltend.*

*Durch die Pflicht, dass ihre Kinder einen Impfschutz aufweisen müssen, und die sichernden Maßnahmen wird allerdings auch in das Recht der Eltern aus Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG eingegriffen, das u. a. die Rechte umfasst, über eine Impfung ihrer Kinder<sup>71</sup>, die Betreuung des Kindes durch die Eltern selbst oder in einer Kindertageseinrichtung<sup>72</sup> sowie über den Aufenthaltsort des Kindes<sup>73</sup> zu entscheiden. Insoweit liegt ein Eingriff in eigene Grundrechte der Eltern vor. Darüber hinaus wird durch die den Eltern durch § 20 Abs. 13 IfSG auferlegten Pflichten in das Grundrecht der Eltern aus Art. 2 Abs. 1 GG eingegriffen.*

*Diese Eingriffe sind von beträchtlichem Gewicht. Die Eltern des Kindes sind bei Nichterfüllung der Impf- und Nachweispflicht gezwungen, die Betreuung ihres Kindes entweder privat zu organisieren oder – wenn dies nicht gelingt – ganz oder teilweise auf eine Berufstätigkeit zu verzichten. Für Alleinerziehende würde dies in der Regel das vollständige Ausscheiden aus der beruflichen Tätigkeit bedeuten.*

---

<sup>71</sup> Vgl. nur Wolfram Höfling / Philipp Stöckle, Elternrecht, Kindeswohl und staatliche Impfverantwortung – eine Problemskizze, RdJB 2018, S. 284 (291).

<sup>72</sup> Stephan Rixen, Urteilsanmerkung, NZFam 2015, S. 919.

<sup>73</sup> Peter Badura, in: Maunz / Dürig, GG, Kommentar, Stand: Okt. 2019, Art. 6 Rdnr. 111.



### Fallgruppe E2: Eltern von Schülerinnen und Schülern (§ 33 Nr. 3 IfSG)

*Hinsichtlich des Vorliegens von Eingriffen in die Grundrechte der Eltern aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG kann für Eltern von Schülerinnen und Schülern auf die Ausführungen zu Fallgruppe E 1 verwiesen werden, unabhängig davon, ob die Schülerinnen und Schüler schon der Schulpflicht unterliegen oder noch nicht oder nicht mehr. Für Eltern schulpflichtiger Schülerinnen und Schüler entfällt allerdings ein Eingriff in das Grundrecht aus Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG hinsichtlich des Rechts zur Bestimmung des Aufenthaltsortes des Kindes. Dies ändert nichts am Vorliegen eines Eingriffs in das Grundrecht aus Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG im Übrigen.*

*In Abhängigkeit von den unterschiedlichen Regelungen der Bundesländer zum Ende der Schulpflicht ergibt sich ein Unterschied für volljährige Schüler insofern, als in diesem Fall kein Eingriff in das Grundrecht der Eltern aus Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG vorliegt. Gleiches gilt mangels Anwendbarkeit des § 20 Abs. 13 IfSG für einen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG.*

### Fallgruppe E3: Eltern von in Heimen betreuten Minderjährigen (§ 33 Nr. 4 IfSG)

*Insoweit kann auf die Ausführungen zu Fallgruppe E2 (Eingriffe in die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG) verwiesen werden. Für die Eltern einer gesetzlichen Unterbringungspflicht unterliegenden Minderjährigen gelten die Darlegungen zu den Eltern schulpflichtiger Personen entsprechend.*

### **Fallgruppen beschäftigtes Fachpersonal (BFP)**

*Hinsichtlich des Vorliegens von Grundrechtseingriffen („Ob“ des Eingriffs) stellt sich die Situation für die Fallgruppen BFP im Wesentlichen identisch dar. Daher werden im Folgenden zunächst die für alle in dieser Fallgruppe geltenden Gemeinsamkeiten „vor die Klammer gezogen“. Zu den einzelnen Fallgruppen wird dann lediglich noch auf Besonderheiten hinsichtlich des „Ob“ und zum „Wie“ des Grundrechtseingriffs hingewiesen.*

Durch die im Masernschutzgesetz verankerten Pflichten, einen Impfschutz, eine Immunität gegen Masern oder eine medizinische Kontraindikation aufzuweisen, und die sichernden Pflichten zum Nachweis sowie zur Duldung von Beschäftigungs- und Betretungsverboten wird in die Grundrechte der in den genannten Einrichtungen tätigen Personen aus Art. 2 Abs. 1, 2 Abs. 2 S. 1 und Art. 11 Abs. 1 GG eingegriffen. Für die ab dem 1. 3. 2020 eine Tätigkeit Aufnehmenden entsteht durch die lange Übergangsfrist nach § 20 Abs. 10 IfSG eine mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung gegenüber den zu dem genannten Zeitpunkt bereits in den betreffenden Einrichtungen tätigen Personen.

Soweit die betroffenen Personen in den Einrichtungen tätig sind, um durch diese Tätigkeit zu ihrem Lebensunterhalt beizutragen, wird durch die Verbote, dass in diesen Einrichtungen keine Personen ohne den erforderlichen Nachweis tätig werden dürfen und ihnen das Betreten der Räume der Einrichtung untersagt werden kann, in das Grundrecht dieser Personen aus Art. 12 Abs. 1 GG eingegriffen, unabhängig davon, ob sie als Arbeitnehmer oder als Selbstständige tätig werden. Auch Beamtinnen und Beamte können sich auf das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG berufen<sup>74</sup>. Zwar handelt es sich grundrechtssystematisch nur um einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit. Doch bedeutet es für die betroffenen Personen faktisch ein Berufsverbot, wenn sie der Impfpflicht nicht genügen. Vom Gewicht her ist der Eingriff in die Berufsfreiheit so schwerwiegend, dass der Eingriff an den strengeren Schranken eines Eingriffs in die (subjektive) Berufswahlfreiheit zu messen ist<sup>75</sup>.

Das Gewicht dieses Eingriffs wird auch für die in Einrichtungen im Sinne von § 23 Abs. 3 IfSG Beschäftigten nicht dadurch gemindert, dass der jeweilige Arbeitgeber nach § 23a IfSG berechtigt ist, personenbezogene Daten eines Beschäftigten über dessen Impf- und Serostatus zu verarbeiten und auf dieser

---

<sup>74</sup> Vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 30. 1. 2008 – 2 BvR 754/07 –, Rdnr. 18, [http://www.bverfg.de/e/rk20080130\\_2bvr075407.html](http://www.bverfg.de/e/rk20080130_2bvr075407.html).

<sup>75</sup> Nils Schaks, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages am 23. 10. 2019 zum Regierungsentwurf des Masernschutzgesetzes, Ausschuss-Drucks. 19(14)112(14), S. 16.

*Grundlage Konsequenzen über die Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses oder über die Art und Weise einer Beschäftigung zu ziehen. Denn der Arbeitgeber wird durch diese Norm nur berechtigt, nicht verpflichtet, so dass der Eingriffsgehalt der Regelungen des Masernschutzgesetzes den des § 23a IfSG bei weitem übersteigt. Die Verarbeitung im Sinne der Vorschrift erstreckt sich entsprechend der datenschutzrechtlichen Terminologie (Art. 4 Nr. 2 DSGVO) auch auf die erstmalige Erhebung von Daten durch den Arbeitgeber, beispielsweise durch die Forderung von Auskunft bei den Beschäftigten. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Vorschrift gilt dies auch vor Begründung des Arbeitsverhältnisses für Informationsverlangen gegenüber Bewerberinnen und Bewerbern.*

Fallgruppe BFP1: In Kindertageseinrichtungen/Kinderhorten/Schulhorten tätige Personen (Erzieherinnen und Erzieher, Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger u.ä.) (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 1)

*Das in Kindertageseinrichtungen und Schulhorten tätige erziehende und betreuende Personal ist ganz überwiegend speziell für diese Tätigkeit in einer mehrjährigen Ausbildung qualifiziert worden. Unterwerfen sich die Betroffenen nicht dem Pflichtenregime des Masernschutzgesetzes, so können sie faktisch ihren Beruf nicht ausüben und ihre Ausbildung wird entwertet. Hierdurch erlangt der Grundrechtseingriff ein hohes Gewicht. Zum 1.3.2020 bereits beschäftigte Personen, die sich der Pflicht zur Impfung bzw. zum Immunitätsnachweis verweigern, müssen in letzter Konsequenz mit ihrer Kündigung rechnen, wird doch für den Arbeitgeber eine anderweitige Beschäftigung dieser Personen außerhalb der Einrichtung nur in seltenen Ausnahmefällen möglich sein.*

Fallgruppe BFP2: In der Kindertagespflege tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 2 IfSG)

*Bei diesen Personen handelt es sich in der Regel um Selbstständige, die durch die bei Nichtbeachtung der Vorgaben des Masernschutzgesetzes eintretende Unmöglichkeit der Fortführung dieser Tätigkeit einen Teil ihrer Lebensgrundlage oder diese vollständig verlieren. Daher hat auch für diese Personen der Grundrechtseingriff ein beträchtliches Gewicht.*

Fallgruppe BFP3: In Schulen tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 3 IfSG)

a) Beamtete Lehrerinnen und Lehrer

*Wie Fallgruppe BFP1, soweit es sich um Lehrerinnen bzw. Lehrer handelt, die sich zur Einstellung in den Schuldienst beworben haben. Für Personen, die sich zum 1.3.2020 bereits im Beamtenverhältnis befanden, ist zu beachten, dass eine vorliegende Impfung oder Immunität gegen Masern als gesetzlich festgelegter Bestandteil der erforderlichen Eignung angesehen werden wird. Es ist damit zu rechnen, dass die Herbeiführung der Impfung als Pflicht des Beamten zur Wiederherstellung seiner gesundheitlichen Eignung angesehen wird.<sup>76</sup> Verweigert der Beamte dies, so wird dies als Dienstvergehen nach § 47 BeamStG angesehen. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit hat der Dienstherr zunächst zu prüfen, ob der Beamte anderweitig verwendet werden kann. Dies ist bei Lehrerinnen und Lehrern hinsichtlich der Verwendung beispielsweise in den Schulaufsichtsbehörden in gewissem Umfang der Fall. Ist dies nicht möglich, so hat der Beamte die Konsequenz der Einleitung eines Disziplinarverfahrens mit dem Ziel der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis zu gewärtigen. Dies macht deutlich, dass auch für am 1.3.2020 bereits beamtete Lehrerinnen und Lehrer die durch das Masernschutzgesetz herbeigeführten Grundrechtseingriffe von hohem Gewicht sind.*

b) Angestellte Lehrerinnen und Lehrer in Vollzeitbeschäftigung

*Wie Fallgruppe BFP3a mit dem Unterschied, dass an die Stelle des Disziplinarverfahrens die Kündigung des Arbeitsverhältnisses tritt<sup>77</sup>.*

---

<sup>76</sup> Dazu und zum Folgenden die Informationen und Empfehlungen zur Umsetzung des Masernschutzgesetzes des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht sub Nr. 9a, abrufbar unter: <https://www.km.bayern.de/allgemein/meldung/6891/so-setzen-schulen-das-masernschutzgesetz-richtig-um.html>.

<sup>77</sup> Vgl. die Informationen und Empfehlungen zur Umsetzung des Masernschutzgesetzes des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht sub Nr. 9b, abrufbar unter: <https://www.km.bayern.de/allgemein/meldung/6891/so-setzen-schulen-das-masernschutzgesetz-richtig-um.html>.

c) Angestellte Lehrerinnen und Lehrer in Teilzeitbeschäftigung

*Wie Fallgruppe BFP3b*

d) Schulassistentinnen und -assistenten

*Die Tätigkeit als Schulassistentin bzw. -assistent weist derzeit noch kein formiertes Berufsbild auf und beruht nicht auf einer strukturierten Berufsausbildung. Daher ist das Gewicht des Grundrechtseingriffs geringer als beispielsweise bei Erzieherinnen und Erziehern (Fallgruppe BFP1).*

Fallgruppe BFP4: In sonstigen Ausbildungseinrichtungen tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 3 IfSG)

*Das Gewicht des Grundrechtseingriffs hängt von der der Tätigkeit zugrundeliegenden Ausbildung und deren Verwendbarkeit für eine anderweitige Tätigkeit außerhalb der Ausbildungseinrichtung ab.*

Fallgruppe BFP5: In Heimen tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 4 IfSG)

*Wie Fallgruppe BFP1*

Fallgruppe BFP6: In Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

*Das Gewicht des Grundrechtseingriffs hängt von der der Tätigkeit zugrundeliegenden Ausbildung und deren Verwendbarkeit für eine anderweitige Tätigkeit außerhalb der Einrichtung ab.*

Fallgruppe BFP7: In Krankenhäusern tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 IfSG)

a) Ärztinnen und Ärzte

*Wie Fallgruppe BFP 1: Der Grundrechtseingriff hat ein besonders hohes Gewicht, weil Ärztinnen und Ärzte in Anbetracht dessen, dass sie sich so-*

*wohl in Krankenhäuser und ähnlichen Einrichtungen als auch als niedergelassene, selbstständig tätige Ärzte dem Normenregime des Masernschutzgesetzes unterwerfen müssen, ihren Beruf faktisch sonst nicht mehr ausüben können.*

b) Medizinisch-technisches Personal

*Wie Fallgruppe BFP 1*

c) Pflegepersonal

*Wie Fallgruppe BFP 1; das Gewicht des Eingriffs wird dadurch gesteigert, dass auch die Tätigkeit in ambulanten Pflegediensten (Fallgruppe BFP11) den Regelungen des Masernschutzgesetzes unterfällt.*

Fallgruppe BFP8: In anderen medizinischen Einrichtungen (Einrichtungen für ambulantes Operieren, Krankenhäusern vergleichbare Vorsorge und Rehabilitationseinrichtungen, Dialyseeinrichtungen, Tageskliniken, Entbindungseinrichtungen, mit den vorstehenden vergleichbare Behandlungs- oder Versorgungseinrichtungen) tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 bis 7 IfSG)

*Wie Fallgruppe BFP7*

Fallgruppe BFP9: In Arztpraxen, Zahnarztpraxen oder Praxen sonstiger humanmedizinischer Heilberufe tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 und 9 IfSG)

a) Freiberuflich tätige Ärztinnen und Ärzte, Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker etc.

*Wie Fallgruppe BFP7a*

b) Angestellte Ärztinnen und Ärzte, Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker etc.

*Wie Fallgruppe BFP7a*

c) Medizinische Fachangestellte, medizinisch-technische Assistentinnen und Assistenten u.ä.

*Wie Fallgruppe BFP1*

Fallgruppe BFP10: In Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, in denen medizinische Untersuchungen, Präventionsmaßnahmen oder ambulante Behandlungen durchgeführt werden, tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 IfSG)

*Wie Fallgruppen BFP 7a und b*

Fallgruppe BFP11: In ambulanten Pflegediensten der ambulanten Intensivpflege tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 IfSG)

*Wie Fallgruppe BFP7c*

Fallgruppe BFP12: In Rettungsdiensten tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 12 IfSG)

*Wie Fallgruppe BFP1*

### **Fallgruppen beschäftigtes weiteres Personal (BWP)**

Fallgruppe BWP1: Verwaltungspersonal, Hausmeisterpersonal, technisches Servicepersonal, Küchen-, Reinigungs- und Transportpersonal

*Für diese Fallgruppe ist der Grundrechtseingriff im Ausgangspunkt von geringerem Gewicht, weil es sich um Tätigkeiten handelt, für die außerhalb der vom Masernschutzgesetz erfassten Einrichtungen ein großer Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Allerdings kann das Gewicht des Eingriffs in Abhängigkeit von den Spezifika des Einzelfalls steigen, beispielsweise wenn die betroffene Person aufgrund ihres Alters auf dem Arbeitsmarkt ggf. geringere Chancen hätte, eine andere Stelle zu finden.*

### Fallgruppe BWP2: Auszubildende

*Für Auszubildende, die sich am 1. 3. 2020 bereits in einer Ausbildung in einer dem Masernschutzgesetz unterfallenden Einrichtung befanden, bringen die Regelungen des Masernschutzgesetzes einen Grundrechtseingriff beträchtlichen Gewichts mit sich. Kommen sie der Anforderung nach Herbeiführung einer Impfung oder Beibringung eines Immunitätsnachweises nicht nach, so können sie ihre Ausbildung ggf. nicht zu Ende führen. Von geringerem Gewicht ist der Eingriff für Personen, die mit der angestrebten Ausbildung noch nicht begonnen haben.*

### Fallgruppe BWP3: Über eine Arbeitnehmerüberlassung in der Einrichtung Tätige

*Über eine Arbeitnehmerüberlassung in einer vom Pflichtenregime des Masernschutzgesetzes erfassten Einrichtung Tätige halten sich zwar über einen so langen Zeitraum in der Einrichtung auf, dass dieses Pflichtenregime zur Anwendung kommt, sind jedoch nicht dauerhaft in diese Einrichtung integriert. Das Gewicht des Grundrechtseingriffs hängt im Einzelfall davon ab, ob der betroffene Arbeitnehmer über eine Ausbildung verfügt, die ihm eine Tätigkeit nur in den erfassten Einrichtungen ermöglicht (wie es z.B. für einen Arzt der Fall wäre) oder ob eine Überlassung auch in nicht erfasste Einrichtungen und Betriebe möglich ist.*

## **Fallgruppen weiterer Tätiger (WT)**

### Fallgruppe WT1: Praktikantinnen und Praktikanten

#### a) Freiwilliges Praktikum

*Geringes Gewicht des Grundrechtseingriffs*

#### b) Pflichtpraktikum

*Ist in einem ansonsten außerhalb einer der vom Masernschutzgesetz erfassten Einrichtung durchgeführten Ausbildungsgang – worunter auch Studiengänge fallen – die Absolvierung eines Pflichtpraktikums gerade in*



*einer erfassten Einrichtung vorgesehen, so entspricht das Gewicht des Grundrechtseingriffs dem bei Fallgruppe BWP2.*

Fallgruppe WT2: Ehrenamtlich Tätige, Absolvierende eines Freiwilligen Sozialen Jahres oder des Bundesfreiwilligendienstes

*Geringes Gewicht des Grundrechtseingriffs*

Fallgruppe WT3: Freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Honorarkräfte

*Sofern die betroffene Person überhaupt den Regelungen des Masernschutzgesetzes unterfällt, hängt das Gewicht des Grundrechtseingriffs von der Art der ausgeübten Tätigkeit ab. Handelt es sich um eine Tätigkeit, die nur in einer der erfassten Einrichtungen ausgeübt werden kann (Beispiel: Sprachförderkraft in der Kindertageseinrichtung), ist das Gewicht höher als wenn die Tätigkeit auch in anderen Einrichtungen ausgeübt werden kann.*

Fallgruppe WT4: Längerfristig und kontinuierlich die Räumlichkeiten der Einrichtung zu Tätigkeitszwecken aufsuchende Externe, z. B. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Handwerksbetrieben, Caterern und anderen Dienstleistungsunternehmen

*Geringes Gewicht des Grundrechtseingriffs*

Fallgruppe WT5: Nur kurzzeitig die Räumlichkeiten der Einrichtung zu Tätigkeitszwecken aufsuchende Externe, z. B. Lieferanten, Beschäftigte von Handwerksbetrieben

*Von Regelungen des Masernschutzgesetzes nicht erfasst.*

Fallgruppe WT6: Personen, die sich in den Räumlichkeiten einer Einrichtung im Sinne von § 20 Abs. 8 S. 1 IfSG zum Zwecke einer gemeinsamen oder zusätzlichen Nutzung aufhalten (z. B. gemeinsame Nutzung einer Schule mit überwiegend minderjährigen Schülerinnen und Schülern durch eine Schule mit erwachsenen Schülerinnen und Schülern, Abendnutzung von Einrichtungsräumlichkeiten durch Volkshochschule, Vereine etc.)

*Soweit der Anwendungsbereich des Masernschutzgesetzes eröffnet ist, orientiert sich das Gewicht des Grundrechtseingriffs grundsätzlich an der Intensität der Betroffenheit der in der erfassten mitgenutzten Einrichtung Betreuten und Tätigen. Zusätzlich ist der Zweck der Mitnutzung von Bedeutung. Abendnutzungen durch Vereine o. a. dürften eine geringeres Gewicht des Eingriffs hervorbringen als die ganztägige Mitnutzung durch eine Schule für Erwachsene.*

## **Fallgruppen Leitung und Träger (LT)**

Fallgruppe LT1: Träger von Kindertageseinrichtungen, Kinderhorten, Einrichtungen der Kindertagespflege, Schulen und sonstigen Ausbildungseinrichtungen, Heimen sowie Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern (§ 33 Nr. 1-4 und § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

a) Kommunale oder staatliche Träger

*Keine Grundrechtsträgerschaft*

b) Freie Träger

*Der Eingriff in das Grundrecht freier oder sogar gewerblicher Träger von Einrichtungen der Fallgruppe LT1 besteht zum einen darin, dass möglicherweise keine Anmeldungen zur Betreuung in Einrichtungen, deren Besuch nicht verpflichtend ist, mehr erfolgen und dem Träger hierdurch weniger Einnahmen erwachsen. Zum anderen wird das durch den Träger beschäftigte Leitungspersonal durch das Masernschutzgesetz mit verschiedenen Pflichten belastet, die es möglicherweise nicht mehr in dem zur Verfügung stehende Arbeitszeitvolumen bewältigen kann. In diesem Fall wird der Träger durch die mit den erforderlichen Neueinstellungen entstehenden Kosten zusätzlich belastet. Für kleinere Träger können sich hieraus Rentabilitätsprobleme und Existenzrisiken ergeben.*

Fallgruppe LT2: Leitung von Kindertageseinrichtungen, Kinderhorten, Einrichtungen der Kindertagespflege, Schulen und sonstigen Ausbildungseinrichtungen, Heimen sowie Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von

Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern (§ 33 Nr. 1-4 und § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

a) Kommunale oder staatliche Trägerschaft

*Grundrechtseingriff nicht gegeben.*

b) Freie Trägerschaft

*Der den Leitungen von Einrichtungen der Fallgruppe LT2 durch die im Masernschutzgesetz verankerten Pflichten aufgebürdete Grundrechtseingriff hat ein eher geringes Gewicht, weil sich die individuelle Arbeitszeit der leitenden Personen dadurch in aller Regel nicht kostenneutral erhöhen wird.*

Fallgruppe LT3: Träger von Krankenhäusern, Einrichtungen für ambulantes Operieren, Krankenhäusern vergleichbare Vorsorge und Rehabilitationseinrichtungen, Dialyseeinrichtungen, Tageskliniken, Entbindungseinrichtungen, mit den vorstehenden vergleichbare Behandlungs- oder Versorgungseinrichtungen, ambulanten Pflegediensten der ambulanten Intensivpflege oder Rettungsdiensten (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 7, 11 und 12 IfSG)

a) Kommunale oder staatliche Träger

*Keine Grundrechtsträgerschaft*

b) Freie Träger

*Wie Fallgruppe LT1b*

Fallgruppe LT4: Leitung von Krankenhäusern, Einrichtungen für ambulantes Operieren, Krankenhäusern vergleichbare Vorsorge und Rehabilitationseinrichtungen, Dialyseeinrichtungen, Tageskliniken, Entbindungseinrichtungen, mit den vorstehenden vergleichbare Behandlungs- oder Versorgungseinrichtungen, ambulanten Pflegediensten der ambulanten Intensivpflege oder Rettungsdiensten (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 7, 11 und 12 IfSG)

a) Kommunale oder staatliche Trägerschaft

*Grundrechtseingriff nicht gegeben*

b) Freie Trägerschaft

*Wie Fallgruppe LT2b.*

Fallgruppe LT5: Träger von Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, in denen medizinische Untersuchungen, Präventionsmaßnahmen oder ambulante Behandlungen durchgeführt werden (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 IfSG)

*Keine Grundrechtsträgerschaft*

Fallgruppe LT6: Leitung von Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, in denen medizinische Untersuchungen, Präventionsmaßnahmen oder ambulante Behandlungen durchgeführt werden (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 IfSG)

*Grundrechtseingriff nicht gegeben*

## **2. Grundrechtsschranken**

Das durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG geschützte Recht auf körperliche Unversehrtheit ist nicht schrankenlos gewährleistet. Vielmehr darf gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG in dieses Recht auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden. Voraussetzung für die Rechtfertigung eines auf diese Grundrechtsschranke gestützten Eingriffs ist dabei, dass das eingreifende Gesetz seinerseits verfassungsgemäß ist

Vorliegend steht diesbezüglich die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Mittelpunkt. Er fordert, dass die in Rede stehende staatliche Maßnahme

- einen legitimen Zweck verfolgt sowie zur Erreichung dieses Zwecks
- geeignet,
- erforderlich und
- angemessen ist.

## a) Verfolgung eines legitimen Zwecks

In Anbetracht der großen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist ein mit einer Maßnahme verfolgter Zweck legitim, wenn er mit der verfassungsrechtlichen Ordnung vereinbar ist, d. h. seinerseits nicht gegen das Grundgesetz verstößt<sup>78</sup>.

Ausweislich der Begründung des Entwurfs des Masernschutzgesetzes verfolgt die Einführung des Gebots des § 20 Abs. 8 S. 1 IfSG das Ziel, das Ziel der WHO umzusetzen, die Masern schrittweise zu eliminieren und schließlich weltweit auszurotten. Hierfür sollen erstens insbesondere vulnerable Personengruppen geschützt werden und zweitens ein ausreichender Gemeinschaftsschutz vor Maserninfektionen erreicht werden. Durch die in § 20 Abs. 8 S. 1 IfSG erfolgte Fokussierung der Pflicht, einen Impfschutz aufzuweisen, auf in bestimmten Einrichtungen betreute oder tätige Personen, soll eine Verbreitung der Masern durch „Personen, die regelmäßig in Gemeinschafts- und Gesundheitseinrichtungen mit anderen Personen in Kontakt kommen“, unterbunden und dadurch auch nichtgeimpfte Bevölkerungsgruppen geschützt werden<sup>79</sup>.

Dass es sich bei diesem Ziel des öffentlichen Gesundheitsschutzes um ein legitimes Ziel handelt, ist eindeutig. Dies genügt allerdings noch nicht zur Rechtfertigung der mit dem Masernschutzgesetz verbundenen Grundrechtseingriffe. Die Verfolgung von Gemeinwohlzielen kann nicht mit den Eingriffswirkungen „verrechnet“ werden<sup>80</sup>. Allein dadurch, dass ein Gesetz dem Gemeinwohl dient, sind mit dem Gesetz verbundene Beeinträchtigungen für Einzelne noch nicht gerechtfertigt, und sei das Gemeinwohlziel auch noch so wichtig.

---

<sup>78</sup> Helge Sodan, in: Sodan, Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Vorb. Art. 1 Rdnr. 63.

<sup>79</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 1.

<sup>80</sup> Lamia Amhaouach/Andrea Kießling, Die Steigerung der Masernimpfraten von Kindern – Möglichkeiten und Grenzen des Rechts, MedR 2019, S. 853 (858).

## b) Geeignetheit

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine staatliche Maßnahme nicht erst dann geeignet, das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen, wenn sie die bestmögliche Zielerreichung sicherstellt. Es reicht vielmehr aus, dass die Maßnahme die Erreichung des Ziels zumindest fördern kann.<sup>81</sup> Ungeeignet ist eine Maßnahme erst dann, wenn sie als Mittel zur Erreichung des verfolgten Ziels objektiv untauglich ist und eine Zielerreichung daher als unmöglich erscheint<sup>82</sup>.

Trotz dieser nicht hohen Anforderungen an die Geeignetheit einer Maßnahme liegt hinsichtlich des Masernschutzgesetzes ein Ausnahmefall vor, in dem die Geeignetheit zu verneinen sein könnte. Bezweckt das Masernschutzgesetz ausweislich der Begründung des Regierungsentwurfs, das von der WHO verfolgte Ziel der schrittweisen Eliminierung und schließlich weltweiten Ausrottung der Masern zu erreichen, so definiert die WHO dieses Ziel gerade nicht in einer bestimmten Impfquote, sondern in der Nachweisbarkeit der Abwesenheit einer endemischen Übertragungskette für eine zusammenhängende Periode von mindestens 12 Monaten durch ein qualitativ hochwertiges Surveillance-System mit Bestätigung auf der Grundlage des Surveillance-Systems über mindestens 36 Monate<sup>83</sup>. Die Einrichtung eines solchen Surveillance-Systems, das es überhaupt erst ermöglicht, die Wirkungen der Einführung einer Impfpflicht auf die Erreichung des WHO-Ziels zu bestimmen, ist in Deutschland für Masern bislang nicht etabliert<sup>84</sup> und wird auch nicht durch das Masernschutzgesetz vorgesehen. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil in verschiedenen Veröffentlichungen des Robert-Koch-Instituts auch aus der neuesten Zeit explizit darauf hingewiesen wurde, dass das Ziel der Erreichung des von der WHO angestrebten Eliminationsstatus ohne ein Surveillance-System nicht erreicht werden kann:

---

<sup>81</sup> BVerfG, Beschl. v. 8. 6. 2010 – 1 BvR 2011/07 u. a. –, BVerfGE 126, S. 112 (144).

<sup>82</sup> BVerfG, Beschl. v. 27. 1. 2011 – 1 BvR 3222/09 –, NJW 2011, S. 1578 (1580).

<sup>83</sup> WHO, Guidance for evaluating progress towards elimination of measles and rubella, Weekly Epidemiological Record, No. 41/2018 v. 12.10.2018, S. 544 (546), <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/275392/WER9341.pdf?ua=1>.

<sup>84</sup> Vgl. nur Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.), Nationaler Aktionsplan 2015 – 2020 zur Elimination der Masern und Röteln in Deutschland, 2015, S. 21 f.

„Das Vorhandensein eines hochwertigen Surveillancesystems ist Voraussetzung für die Verifizierung des Eliminationsstatus.“<sup>85</sup>

„Die Anforderungen der WHO hinsichtlich der Qualität der Surveillance mit Darstellung der Transmissionsketten sind zwingend umzusetzen. ... Es muss davon ausgegangen werden, dass Deutschland weiterhin das Ziel der Elimination in der WHO-Region Europa verfehlen wird, bzw. dieses nicht nachweisen kann, wenn die Qualität der Surveillance und die Datenlage hinsichtlich der Darstellung der Transmissionsketten nicht verbessert werden. (Denn eine Surveillance hoher Qualität ist sogar) »conditio sine qua non«, um eine fehlende Transmission zu beweisen.“<sup>86</sup>

Die durch das Masernschutzgesetz eingeführte Impfpflicht für bestimmte Bevölkerungsgruppen ist also nur eine von mehreren Maßnahmen, die erst kumuliert die Erreichung des von der WHO vorgegebenen Ziels ermöglichen. Isoliert angewendet fehlt es der Impfpflicht hingegen an der Geeignetheit.

Des Weiteren haben bereits im Gesetzgebungsverfahren mehrere Ausschüsse des Deutschen Bundesrates auf fundierte Zweifel an der Geeignetheit der durch das Masernschutzgesetz eingeführten Regelung hingewiesen:

„Es stellt sich die Frage, ob die vorhandenen Impflücken in der Bevölkerung mit der Beschränkung auf die Pflichtimpfung von Betreuern und Betreuten in Gemeinschaftseinrichtungen nach § 33 IfSG und von Personen, die in einer medizinischen Einrichtung nach § 23 Absatz 3 Satz 1 IfSG Tätigkeiten mit Kontakt zu Patienten ausüben, wirklich geschlossen werden können. Angesichts der konstatierten Impflücken bei nach 1970 geborenen Erwachsenen erscheint es wenig plausibel, dass allein eine Impfpflicht für die in den genannten Bereichen tätigen Erwachsenen ausreicht, um eine 95 prozentige Immunisierung der Gesamtbevölkerung zu erreichen.“<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Bericht über die Nationale Konferenz zum Stand der Elimination der Masern und Röteln in Deutschland 2019 in Berlin, Epidemiologisches Bulletin 32/33 2019 des RKI, S. 301.

<sup>86</sup> Zusammenfassender Bericht der Nationalen Verifizierungskommission Masern/ Röteln (NAVKO) zum Sachstand des Standes der Elimination in Deutschland 2018, S. 2, 8, [https://www.rki.de/DE/Content/Kommissionen/NAVKO/Berichte/Bericht\\_2018\\_de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/Kommissionen/NAVKO/Berichte/Bericht_2018_de.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>87</sup> BR-Drucks. 358/1/19 S. 32.

Auch die Stellungnahme der Ständigen Impfkommission zum Entwurf des Masernschutzgesetzes macht deutlich, dass Zweifel an der Geeignetheit des in § 20 Abs. 8 S. 1 IfSG verfolgten Ansatzes berechtigt sind:

- „Epidemiologisch relevante Impflücken bestehen aktuell insbesondere in den ersten 2-3 Lebensjahren (durch Verschieben von Impfterminen) sowie bei Jugendlichen und Erwachsenen bis zum 50. Lebensjahr. Durch eine an den Besuch von Gemeinschaftseinrichtungen gekoppelte Impfpflicht sind diese Zielgruppen nur teilweise zu erreichen.
- Da die Impfquoten bei Schuleintritt bereits hoch sind, kann durch eine Impfpflicht eine Steigerung von max. 2 bis 5 Prozentpunkten erwartet werden, was möglicherweise keinen ausreichenden Einfluss auf die Transmission der Erreger in der Bevölkerung haben wird.“<sup>88</sup>

Auch die Auswertung von statistischen Daten aus verschiedenen Ländern zum Verhältnis zwischen Impfquote und Maserninzidenz macht deutlich, dass zwischen Höhe der Impfquote und Maserninzidenz kein kausaler Zusammenhang nachweisbar ist.

Die WHO listet wie für die früheren Jahre auch für 2018 alle 53 Länder der WHO-Region Europa hinsichtlich deren Impfraten für beide Masern-Impfdosen und der Masern-Inzidenz (Fälle pro 1 Mio. Einwohner) auf. Nachfolgend sind wesentliche Ergebnisse<sup>89</sup> im Vergleich zu Deutschland zusammengefasst:

- Nur in 16 der 53 Länder wurde mehr geimpft als in Deutschland; in 10 dieser 16 Länder liegt deren Masern-Inzidenz trotz der höheren Impfraten über der von Deutschland.

---

<sup>88</sup> Stellungnahme der Ständigen Impfkommission (STIKO) zum Entwurf eines Gesetzes für den Schutz vor Masern und zur Stärkung der Impfprävention v. 18. 5. 2019, S. 3 f., [https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3\\_Downloads/Gesetze\\_und\\_Verordnungen/Stellungnahmen\\_WP19/Masernschutzgesetz/STIKO\\_Stellungnahme\\_STIKO\\_Masernschutzgesetz-2019-05-18.pdf](https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/Stellungnahmen_WP19/Masernschutzgesetz/STIKO_Stellungnahme_STIKO_Masernschutzgesetz-2019-05-18.pdf).

<sup>89</sup> Nach Laura A. Zimmerman/Mark Muscat/Simarjit Singh/Myriam Ben Mamou/Dragan Jankovic/Siddhartha Datta/James P. Alexander/James L. Goodson/Patrick O’Conno, Progress towards measles elimination in the WHO European Region, 2009-2018, Weekly epidemiological record, No 18, 3 May 2019, 94, S. 213 Table 1; Eight Meeting Of The European Regional Verification Commission For Measles And Rubella Elimination (RVC), WHO, 12-14 June 2019, Warsaw, Poland.



- In 34 der 53 Länder wurde weniger geimpft als in Deutschland; von den 34 weisen dennoch 10 eine geringere Masern-Inzidenz als Deutschland auf.
- 37 der 53 Länder erhielten den WHO-Status „Eliminiert“, davon 35 für 36 Monate und je 1 für 24 bzw. 12 Monate. Unter den 35 Ländern mit Status „Eliminiert für 36 Monate“ sind 15, deren Masern-Inzidenz höher ist als in Deutschland. 23 der 35 Länder haben den Status erhalten, obwohl deren Impfraten niedriger als in Deutschland sind.
- Nur 10 der 35 Länder mit WHO-Status „Eliminiert für 36 Monate“ weisen eine Masern-Inzidenz von max. 1 Fall pro 1 Mio. Einwohner auf. Von diesen haben nur 5 mehr geimpft als Deutschland.
- Nur 11 der 35 Länder mit WHO-Status „Eliminiert für 36 Monate“ erreichen Impfraten von min. 2x95%. Davon weisen 6 dennoch eine höhere Masern-Inzidenz als Deutschland auf.
- Monaco erreicht mit Impfraten von nur 87% bzw. 79% (1./2. Dosis) den WHO-Status „Eliminiert für 36 Monate (nicht Wochen)“ ohne einen einzigen Masernfall, San Marino schafft dasselbe mit Impfraten von 82/78%.

Diese Fakten zeigen, dass die Erreichung des WHO-Status „Eliminiert“ weder an Impfraten von min. 2 x 95% noch an eine Masern-Inzidenz von max. 1 Fall pro 1 Mio. Einwohner geknüpft ist. Sie belegen auch eindeutig, dass „hohe Impf-raten“ nicht mit „wenig Masern“ gleichzusetzen sind, und ebenso wenig „niedere Impf-raten“ gleichbedeutend mit „viel Masern“ sind. Diese Ergebnisse zeigen auch, dass in Deutschland weder zu wenig geimpft wird noch zu viele Masern-fälle auftreten. Um den WHO-Status „Eliminiert“ zu erreichen, fehlt stattdessen ausschließlich ein funktionierendes, geeignetes und hochwertiges System zur Surveillance der Unterbrechung der Masernübertragung. Da es im Gesetz genau daran mangelt, kann das Ziel der Eliminierung nicht erreicht werden. Es ist daher ungeeignet.

## c) Erforderlichkeit

*Erforderlich* ist eine grundrechtseingreifende Maßnahme, wenn es keine andere Maßnahme gibt, die bei gleicher Wirksamkeit zur Erreichung des verfolgten Ziels den Betroffenen weniger belastet<sup>90</sup>.

Die Begründung des Regierungsentwurfs des Masernschutzgesetzes begnügt sich zur Erforderlichkeit der getroffenen Regelungen mit dem Hinweis, es seien „keine gleich wirksamen (Maßnahmen ersichtlich), da die bisherigen gesetzgeberischen Maßnahmen noch nicht zu einem relevanten Rückgang der Maserninfektionen in Deutschland geführt haben“<sup>91</sup>. Diese Behauptung des Bestehens der Erforderlichkeit ist bereits im methodischen Ansatz der Erforderlichkeitsprüfung verfehlt: Maßgebend ist nicht die Wirksamkeit früherer gesetzgeberischer Maßnahmen<sup>92</sup>, sondern das Bestehen gleich wirksamer, aber milderer Mittel – auch unterhalb der Ebene des Erlasses eines Gesetzes – zum Zeitpunkt der Verabschiedung des in Rede stehenden Gesetzes. Dass der Gesetzgeber derartige alternative Maßnahmen geprüft hätte, ist nicht erkennbar.

Dieser methodische Fehler hat zur Vernachlässigung eines ganzen Bündels alternativer Maßnahmen geführt, deren Wirksamkeit bei geringerer Belastungswirkung zur Verneinung der Erforderlichkeit der Regelung des Masernschutzgesetzes führt. Dies ist in zahlreichen Stellungnahmen von Personen und Institutionen herausragender wissenschaftlicher Bedeutung immer wieder betont worden.

---

<sup>90</sup> BVerfG, Beschl. v. 14. 1. 2014 – 1 BvR 2998/11 u. a. –, BVerfGE 135, S. 90 (118).

<sup>91</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 2.

<sup>92</sup> Im Ausgangspunkt ebenso Wolfram Höfling/Philipp Stöckle, Elternrecht, Kindeswohl und staatliche Impfverantwortung – eine Problemskizze, RdJB 2018, S. 284 (297), aber mit entgegengesetztem Ergebnis: Je geringer durch die bisherigen Erfolge das Masernvorkommen geworden ist, desto näher sei deshalb eine vollständige Eradikation und desto eher deshalb eine Impfpflicht zu rechtfertigen. Die ohne Grundrechtseingriff erzielten Erfolge sollen also offenbar einen Grundrechtseingriff rechtfertigen! Das ist verfassungsrechtlich nicht nachvollziehbar.

## aa) Weniger eingreifende Maßnahmen

Der Präsident des Robert-Koch-Instituts hält eine Impfpflicht gegen Masern nicht nur für weniger wirksam als aufsuchende Impfangebote und individuelle wie öffentliche Impfkampagnen, sondern zur Erreichung einer hohen Immunitätsquote nachgerade für verfehlt:

„Auf den ersten Blick scheint eine Impfpflicht die logische Reaktion auf ungenügende Impfquoten zu sein, ganz unabhängig von der Frage der rechtlichen Umsetzbarkeit. Auf den zweiten Blick ist sie es aber nicht – im Gegenteil, sie wäre möglicherweise sogar kontraproduktiv. ... Es gibt genügend Gründe fürs Impfen. Eine Impfpflicht könnte auch den Eindruck erwecken, dass diese sachlichen Argumente doch nicht so gut sind. ... Voraussetzung für eine Elimination ist nicht die (womöglich auch als preiswerte Maßnahme angesehene) Impfpflicht. Voraussetzung ist vor allem der Wille, Gesundheitsämter personell und finanziell so auszustatten, dass sie als kompetente Taktgeber vor Ort handeln können. ... In Deutschland ist noch eine Menge Luft nach oben, bevor die drastische Maßnahme einer Impfpflicht in Erwägung gezogen werden sollte. Machen wir uns nichts vor: Mit stärkerem Willen und mehr Engagement sowie dem Abbau unnötiger Hindernisse sind ausreichende Impfquoten zu erreichen.“<sup>93</sup>

Diese problematische Situation der Gesundheitsämter wurde im Masernschutzgesetz nicht berücksichtigt, aber in der Corona-Situation mittlerweile erkannt. Dadurch dürfte es bei Abklingen der Corona-Krise möglich sein, die Surveillance der Masern-Infektionsketten zu verbessern, um den Nachweis der Eliminierung der Masern führen zu können. Das würde alle die Grundrechte einschränkenden Regelungen im Masernschutzgesetz überflüssig machen.

---

<sup>93</sup> Lothar H. Wieler, Eher kontraproduktiv – Impfpflicht würde Masernproblem nicht lösen, *ÄrzteZeitung* v. 25.9.2017, <https://www.aerztezeitung.de/Medizin/Impfpflicht-wuerde-Masernproblem-nicht-loesen-299573.html>.

Dass es andere Maßnahmen gibt, die der Verbreitung der Masern mindestens genauso wirksam entgegenwirken können wie die durch das Masernschutzgesetz eingeführte – partielle – Impfpflicht, und zwar ohne deren Grundrechte einschränkende Folgen, wurde auch noch von anderer Seite dargelegt<sup>94</sup>.

In seiner Stellungnahme zur Einführung einer Impfpflicht gegen Masern aus dem Jahre 2019 weist der Deutsche Ethikrat ebenfalls darauf hin, dass die Erreichung der von der WHO als Ziel formulierten Durchimpfungsquoten auch ohne die Einführung eines Impfzwangs möglich ist:

Die „von der Weltgesundheitsorganisation vorgegebene Durchimpfungsquote von 95 Prozent bei der zweiten Impfung bei Kindern (ist) grundsätzlich auch ohne Zwang erreichbar ..., denn schon jetzt erhalten 97 Prozent der Kleinkinder in Deutschland eine Erstimpfung. Die Impfquoten im Kindesalter steigen zudem seit einigen Jahren aufgrund der bisher schon getroffenen, vorwiegend auf eine bessere Information der Bevölkerung zielenden Maßnahmen. Dies ist ein Beleg dafür, dass die Akzeptanz der Masernimpfung in der jetzigen Situation sehr groß und die Zahl derjenigen, die Impfungen fundamental ablehnen und oft als die eigentliche Ursache des Problems angesehen werden (und deren Kinder allenfalls über einen Impfzwang erreichbar wären), äußerst klein und noch dazu seit einigen Jahren rückläufig, wenngleich regional inhomogen ist ... Wenn man zugleich bedenkt, dass sich ... europäische Länder mit und ohne Impfpflicht für Kinder nicht signifikant in den erreichten Impfquoten unterscheiden, dürfte es in diesem Bereich gerechtfertigt sein, zuvor alle vorhandenen mildereren Mittel zur Erhöhung der Impfquote, insbesondere mittels gezielter Ansprache säumiger Eltern durch Kinderärztinnen und -ärzte oder Jugend- bzw. Gesundheitsämter, auszuschöpfen.“<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> So für § 20 Abs. 6 IfSG auch Rüdiger Zuck, Gesetzlicher Masern-Impfzwang, ZRP 2017, S. 118 (121). Die in Text vorstehenden und die folgenden Gesichtspunkte sind auf der Ebene der Erforderlichkeit, nicht der Geeignetheit des Grundrechtseingriffs zu prüfen; anders Wolfram Höfling/Philipp Stöckle, Elternrecht, Kindeswohl und staatliche Impfverantwortung – eine Problemskizze, RdJB 2018, S. 284 (295),.

<sup>95</sup> Deutscher Ethikrat, Impfen als Pflicht? – Stellungnahme, 2019, <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Stellungnahmen/deutsch/stellungnahme-impfen-als-pflicht-kurzfassung.pdf>, Rdnr. 30 f.

Die vorliegenden Daten für die in den Bundesländern erreichten Impfquoten bei der freiwilligen Masernimpfung bestätigen dies eindrücklich: Der von der WHO formulierte Zielwert von 95 % bei der Erstimpfung wird in allen Bundesländern erreicht. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht insoweit eindeutig nicht. Bei der Zweitimpfung liegen die Impfquoten in allen Bundesländern außer Baden-Württemberg und dem Saarland, die Impfquoten bei der Zweitimpfung von knapp über 89 % aufweisen, zwischen 91,4 % und 94,1 %. In den Ländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern liegt die Impfquote bei den Zweitimpfungen schon seit Jahren stabil bei über 95 %.<sup>96</sup> Offensichtlich gelingt es dem öffentlichen Gesundheitsdienst in diesen Ländern, eine den WHO-Zielen entsprechende Impfquote auch ohne eine Impfpflicht zu erreichen. In Anbetracht des geringen Abstandes der erreichten Quoten der Zweitimpfungen in nahezu allen anderen Bundesländern zu dem WHO-Zielwert ist es offensichtlich, dass durch weitere Optimierungen in den Bereichen Organisation, Prozesse und Kommunikation der Zielwert erreicht werden würde. Dies gilt gerade in Anbetracht der Tatsache, dass die Zielquote bei den Erstimpfungen ja durchgängig erreicht wird, so dass nicht von einer grundsätzlichen Ablehnung der Masernimpfung bei einem nennenswerten Teil der Bevölkerung ausgegangen werden kann. Vielmehr handelt es sich meist um ein schlichtes Vergessen der Zweitimpfung, dem auch mit weniger einschneidenden Maßnahmen als einer Impfpflicht begegnet werden kann.<sup>97</sup> Die rein hypothetische Annahme, dass sich das freiwillige Impfverhalten der Bevölkerung auch wieder ändern könnte<sup>98</sup>, vermag daran nichts zu ändern. Mit diesem Argument ließe sich jedwede staatliche Zwangsmaßnahme rechtfertigen.

Auf das Zurverfügungstehen weniger eingreifender Maßnahmen weist auch ausdrücklich die Ständige Impfkommission hin:

„Die STIKO ist davon überzeugt, dass das vorgeschlagene Gesetz für den Schutz vor Masern und zur Stärkung der Impfprävention zahlreiche andere

---

<sup>96</sup> Epidemiologische Bulletin 18/2019 S. 149.

<sup>97</sup> Stephan Rixen, Verfassungsfragen der Masernimpfpflicht: Ist die Impfpflicht nach dem geplanten Masernschutzgesetz verfassungswidrig?, 2019, Rdnr. 198.

<sup>98</sup> So Nils Schaks, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages am 23. 10. 2019 zum Regierungsentwurf des Masernschutzgesetzes, Ausschuss-Drucks. 19(14)112(14), S. 7.

Maßnahmen, die zu einer Steigerung der Impfquoten führen können, nicht ersetzt. ...

Zusammenfassung von Maßnahmen, die zu einer Steigerung von Impfquoten führen können und unbedingt zu intensivieren oder einzurichten sind:

- Steigerung von Impfwissen, insbesondere bei Ärzten und dem medizinischen Personal
- Bessere Kommunikation zu Nutzen/Risiko von Impfungen durch öffentliche Stellen und Krankenkassen unter Einbezug von Erkenntnissen aus Psychologie und Verhaltensforschung („behavioral insights“)
- Maßgeschneiderte hochwertige Informationsangebote unter besonderer Berücksichtigung von Zielgruppen bzw. Lebensthemen/-phasen mit „intrinsischer“ Motivation für präventive Maßnahmen, z.B. Familienplanung/Frauen im reproduktiven Lebensalter
- Zeitgemäße und bürgernahe Informationsangebote (zum Beispiel: App, Faktenblätter, Telefonhotlines, E-Mail-Services für Bürgeranfragen nach dem Beispiel des Krebsinformationsdienstes)
- Impfangebot im Rahmen der Schuleingangsuntersuchung und Impfen in Schulen (Die Stärkung des ÖGD ist hierzu dringend erforderlich)
- Schaffung aller Voraussetzungen für das Impfen durch Betriebsärzte
- Schaffung von Möglichkeiten des fachübergreifenden Impfens (s. Entwurf zur Gesetzesänderung)
- Erinnerungssysteme (per SMS, WhatsApp, Email, Brief)
- Aufforderung zu Routine- oder J1-Jugendvorsorgeuntersuchung (Alter 12-14 Jahre) mit den anstehenden Auffrischungsimpfungen
- Bonus-Programme für geimpfte Patienten und impfende Ärzte durch die Krankenkassen
- Spezielle Impfmöglichkeiten in Arztpraxen.“<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Stellungnahme der Ständigen Impfkommission (STIKO) zum Entwurf eines Gesetzes für den Schutz vor Masern und zur Stärkung der Impfprävention v. 18. 5. 2019, S.

Wenn ein Gesetz mit einem so intensiven Grundrechtseingriff wie ihn eine Impfpflicht bedeutet, nicht zur Zielerreichung ausreicht, sondern hierfür andere Maßnahmen ergriffen werden müssen, ist das Gesetz nicht erforderlich.

## **bb) Differenzierungsgebot**

Hinzuweisen ist auch auf die von der Rechtsprechung zu Maßnahmen im Zuge der Covid19-Pandemie entwickelten Grundsätze. Nach ihnen müssen infektionsschutzrechtliche Maßnahmen, die in Grundrechte eingreifen, regional differenziert und abgestuft werden, soweit nicht eine akute Gefahrensituation vorliegt, die kurzfristig nicht anders als durch eine unter Zeit- und Handlungsdruck erlassene generalisierende Maßnahme unter Kontrolle gebracht werden kann.<sup>100</sup> Dies fordert dem jeweiligen Normgeber die Ermittlung der Ist-Situation in regionaler Differenzierung und der die ermittelten Unterschiede tragenden Gründe sowie die Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten differenzierender Maßnahmenportfolios ab. Eine entsprechende Differenzierung könnte entweder unmittelbar in einem Bundesgesetz oder auf der Basis bundesrechtlich formulierter Grundsätze den Ländern im Wege einer Verordnungsermächtigung übertragen werden (vgl. etwa § 20 Abs. 6 und 7 IfSG).

Obwohl hinsichtlich einer Erhöhung der Impfquote allein bei den Zweitimpfungen gegen Masern weder ein Zeit- noch Handlungsdruck besteht, hat der Gesetzgeber bei Erlass des Masernschutzgesetzes keine erkennbaren Anstrengungen hinsichtlich des dargestellten Differenzierungsgebots unternommen. Hätte er dies getan, hätte er erkannt, dass verschiedene gleich wirksame, aber mit geringerer Belastung verbundene Optionen zur Erreichung der Zielquote der WHO bestehen. Die Behauptungen, es sei davon auszugehen, dass die Quote freiwilliger Impfungen nunmehr an eine Grenze gestoßen sei<sup>101</sup>, oder

---

2 f., [https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3\\_Downloads/Gesetze\\_und\\_Verordnungen/Stellungnahmen\\_WP19/Masernschutzgesetz/STIKO\\_Stellungnahme\\_STIKO\\_Masernschutzgesetz-2019-05-18.pdf](https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/Stellungnahmen_WP19/Masernschutzgesetz/STIKO_Stellungnahme_STIKO_Masernschutzgesetz-2019-05-18.pdf).

<sup>100</sup> Siehe insbesondere OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 6. 7. 2020 – 13 B 940/20.NE –.

<sup>101</sup> So Nils Schaks, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages am 23. 10. 2019 zum Regierungsentwurf des Masernschutzgesetzes, Ausschuss-Drucks. 19(14)112(14), S. 8.

dass aufgrund der Zahl irrationalen Vorstellungen anhängender Impfgegner es von vornherein aussichtslos sei, auf mildere Mittel zurückzugreifen<sup>102</sup>, verkennt die vom Staat zur Vermeidung von Grundrechtseingriffen zu unternehmenden Anstrengungen und entbehrt jedes empirischen Belegs.

Stehen dem Gesetzgeber gleich wirksame, aber mildere Mittel zur Zielerreichung zur Verfügung, so steht es ihm – anders als möglicherweise in der Situation einer akuten Pandemie<sup>103</sup> – nicht frei, zunächst die eingriffsintensiveren Mittel zu ergreifen und anschließend eine Folgenbeobachtung durchzuführen<sup>104</sup>. Das Gebot der Erforderlichkeit gebietet exakt das Gegenteil, würde es doch sonst jedes Sinnes entleert.

### **cc) Datenerhebung nach § 23a IfSG?**

Für Beschäftigte in Einrichtungen im Sinne von § 23 Abs. 3 IfSG könnte darüber hinaus auch das dem Arbeitgeber bereits vor Inkrafttreten des Masernschutzgesetzes zur Verfügung stehende Vorgehen nach § 23a IfSG als milderes Mittel anzusehen sein. Nach § 23a IfSG darf der Arbeitgeber personenbezogene Daten eines Beschäftigten über dessen Impf- und Serostatus verarbeiten, um über die Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses oder über die Art und Weise einer Beschäftigung zu entscheiden, soweit es zur Erfüllung von Verpflichtungen aus § 23 Abs. 3 IfSG in Bezug auf Krankheiten, die durch Schutzimpfung verhütet werden können, erforderlich ist. § 23 Abs. 3 IfSG wiederum erlegt der jeweiligen Einrichtungsleitung auf sicherzustellen, dass die nach dem Stand der medizinischen Wissenschaft erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, um nosokomiale Infektionen zu verhüten und die Weiterverbreitung von Krankheitserregern, insbesondere solcher mit Resistenzen, zu vermeiden. Entsprechend der datenschutzrechtlichen Terminologie umfasst die „Verarbeitung“ von Daten auch deren erstmalige Erhebung (Art. 4 Nr. 2 DS-GVO). § 23a

---

<sup>102</sup> So Lennart Komp/Felix Thrun, Impfwang als verfassungsrechtliches zulässiges Mittel gegen Masern?, JA 2020, S. 195 (199).

<sup>103</sup> Anna-Maria Grüner, Biologische Katastrophen, 2017, S. 238 ff.

<sup>104</sup> So aber Lamia Amhaouach/Andrea Kießling, Die Steigerung der Masernimpfraten von Kindern – Möglichkeiten und Grenzen des Rechts, MedR 2019, S. 853 (861).



IfSG ermächtigt den Arbeitgeber daher, den Beschäftigten oder künftigen Beschäftigten zu seinem Impf- und Serostatus zu befragen. Allerdings „darf“ der Arbeitgeber eine solche Frage stellen, „muss“ es aber nicht ausnahmslos. Vielmehr ist das Auskunftsverlangen des Arbeitgebers nur zulässig (und geboten), „wenn und soweit dies im Hinblick auf § 23 Absatz 3 erforderlich ist“<sup>105</sup>. Dabei soll der Grad der Erforderlichkeit „insbesondere von Art und Umfang der Patientenkontakte des Beschäftigten“ abhängen. Dies scheint zunächst eine im Vergleich mit den Anforderungen des Masernschutzgesetzes weniger eingreifende Maßnahme zu sein, weil sie die Möglichkeit bieten könnte, die Erfragung des Impf- und Serostatus auf Personen mit unmittelbarem Publikums- und Patientenkontakt zu begrenzen.

Jedoch ist nach der Gesetzesbegründung in „Bezug auf Krankheiten, die leicht durch Tröpfchen übertragen werden, bei denen die klinische Symptomatik nicht immer eindeutig ist oder bei denen Infizierte bereits vor Auftreten der klassischen Symptome infektiös sind – wie Masern, Mumps, Röteln, Varizellen und Pertussis –, ... das Wissen des Arbeitgebers über das Bestehen eines ausreichenden Impf- oder Immunschutzes erforderlich, um für den Einsatz des Personals Bedingungen zu schaffen, die Infektionsrisiken für vulnerable Patientinnen und Patienten vermeiden“.<sup>106</sup> Die Erhebung des Impf- bzw. Immunitätsstatus für Masern durch den Arbeitgeber wird mithin durch den Gesetzgeber als immer erforderlich angesehen, und zwar nicht nur für das medizinische Personal im engeren Sinne<sup>107</sup>.

Auf der Grundlage des § 23a IfSG muss der Arbeitgeber mithin den Impf- bzw. Immunitätsstatus mit Blick auf Masern bei seinen Beschäftigten oder einzustellenden Personen erheben. Eine Pflicht des (künftigen) Beschäftigten zur Beantwortung des Erhebungsbegehrens des (künftigen) Arbeitgebers besteht hingegen nicht. Sowohl aus dem Ergebnis der Datenerhebung zum Impf- und Sero-

---

<sup>105</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit, BT-Drucks. 18/5261 S. 63.

<sup>106</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit, BT-Drucks. 18/5261 S. 63.

<sup>107</sup> Sebastian Wedel, Herausforderungen bei der Umsetzung des § 23a IfSG, Sicherheitsingenieur 2017, 4, S. 40.

status des (künftigen) Beschäftigten als auch einer Verweigerung der Mitwirkung an der Datenerhebung muss der Arbeitgeber Konsequenzen ziehen, die den Anforderungen des § 23 Abs. 3 IfSG gerecht werden.

Für noch nicht beschäftigte Bewerberinnen und Bewerber bedeutet dies, dass eine nicht nachgewiesene Impfung oder Immunität gegen Masern zur Verweigerung der Einstellung jedenfalls in allen Fällen führen kann, in denen ein unmittelbarer oder mittelbarer Patientenkontakt nicht ausgeschlossen werden kann. Ob der Arbeitgeber im Rahmen des Vorgehens nach § 23a IfSG verpflichtet ist, für Bewerberinnen und Bewerber ohne regelmäßigen mittelbaren Patientenkontakt und ohne Impf- bzw. Immunitätsstatus durch betriebsorganisatorische Abschottungsregelungen sicherzustellen, dass alle denkbaren betriebsinternen Infektionswege unterbrochen sind, und solche Bewerberinnen bzw. Bewerber bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen einzustellen, mutet mehr als zweifelhaft an. Ein solcher Eingriff in die Unternehmerfreiheit des Arbeitgebers ist durch § 23a IfSG nicht intendiert. Vielmehr steht es dem Arbeitgeber aufgrund seines Organisationsrechts frei, solche Regelungen zu schaffen oder zur Vermeidung jeglichen Risikos die Einstellung von Personen ohne nachgewiesene Impfung oder Immunität gegen Masern generell auszuschließen.

Gegenüber bereits Beschäftigten ist die Erhebung des Impf- bzw. Immunitätsstatus nicht ohne Einwilligung des Beschäftigten durchsetzbar. Bereits Beschäftigte, deren Impf- bzw. Immunitätsstatus nicht ausreichend ist oder nicht erhoben werden konnte, können in aller Regel nicht gekündigt werden, sondern ihnen muss eine weniger infektionssensible Beschäftigung zugewiesen werden. Erst wenn dies nicht möglich ist, kann ggf. eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses in Betracht gezogen werden.<sup>108</sup> Da dem Arbeitgeber gegenüber bereits Beschäftigten anders als gegenüber bloßen Bewerberinnen bzw. Bewerbern eine personalrechtliche Fürsorgepflicht obliegt, ist er gegenüber dieser Personengruppe zu weitergehenden Versuchen, betriebsorganisatorische Lösungen für eine Weiterbeschäftigung zu finden, verpflichtet.

---

<sup>108</sup> Zum Ganzen Hubertus von Schwarzkopf / Annegret E. Schoeller, Präventions- und Infektionsschutz: Zwischen Persönlichkeitsrecht und Patientenschutz, Deutsches Ärzteblatt 42/2016 A 1855.

Im Vergleich mit dem durch das Masernschutzgesetz statuierten Pflichtenregime gibt § 23a IfSG den unter § 23 Abs. 3 IfSG fallenden Arbeitgebern allenfalls in Randbereichen Handlungsmöglichkeiten, die als milderer Mittel angesehen werden könnten. Der vom Arbeitgeber auszuschöpfende Handlungsrahmen gegenüber bereits in der betreffenden Einrichtung Beschäftigten nach § 23a IfSG entspricht dem gegenüber Beschäftigten, die einen Impf- bzw. Immunitätsnachweis nach § 20 Abs. 10 IfSG vorzulegen haben. Für noch nicht in der Einrichtung beschäftigte Bewerberinnen bzw. Bewerber, die keinen Impf- oder Immunitätsnachweis vorlegen, statuieren die durch das Masernschutzgesetz eingeführten Regelungen ein Verbot der Beschäftigung in den in § 23 Abs. 3 IfSG genannten Einrichtungen (§ 20 Abs. 9 S. 6 IfSG). Im Anwendungsbereich des § 23a IfSG muss der zukünftige Arbeitgeber Bewerberinnen und Bewerber mit unmittelbarem oder auch nur mittelbarem Patientenkontakt, welche keine Impfung oder Immunität gegen Masern aufweisen oder die Beantwortung einer diesbezüglichen Frage verweigern, von der Einstellung ausschließen. Es steht dem zukünftigen Arbeitgeber des Weiteren frei, derartige Bewerberinnen und Bewerber, die in Organisationsbereichen ohne jeden Patientenkontakt zum Einsatz kommen würden, bei der Einstellung nicht zu berücksichtigen. Allerdings ist er dazu nicht verpflichtet. Für diesen Beschäftigtenkreis kann er sich auch für eine Einstellung unter Schaffung entsprechender interner Abschirmungen entscheiden.

Kommt es für die Einstufung eines alternativen Regelungskonzepts als milderer Mittel nach ständiger Rechtsprechung auf die gleiche Wirksamkeit der Maßnahmen an, so stellt es aus der – maßgeblichen – Perspektive des gesetzgeberischen Ziels keine Maßnahme gleicher Wirksamkeit dar, die vollständige „Masernfreiheit“ als relevant identifizierter Einrichtungen auch nur teilweise in das Ermessen der einzelnen Arbeitgeber zu stellen.

#### **d) Angemessenheit der Impfpflicht**

Die Prüfungsstufe der Angemessenheit stellt eine Relation zwischen dem vom Gesetzgeber angestrebten Ziel und dem dafür eingesetzten Mittel her. Das Vor-

liegen von Angemessenheit setzt voraus, dass die zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels eingesetzten Mittel mit Blick auf die durch sie hervorgerufenen Grundrechtseingriffe noch in einem angemessenen Verhältnis zu dem erreichten Rechtsgüterschutz stehen.<sup>109</sup>

Ins Verhältnis zueinander zu setzen sind also das Gewicht der durch das Masernschutzgesetz hervorgerufenen Grundrechtseingriffe einerseits und das Gewicht der durch die geregelten Maßnahmen geschützten Rechtsgüter sowie des erreichten Grades des Schutzes andererseits.

Das Gewicht der Grundrechtseingriffe ist für die oben unter III. entwickelten Fallgruppen im Einzelnen sehr unterschiedlich. Eine fallgruppendifferenzierte Bewertung des Gewichts der Eingriffe ist oben unter V.1. vorgenommen worden. Da auch innerhalb einer Fallgruppe die individuellen Situationen höchst unterschiedlich sein können, wäre eine darüber hinausgehende Gewichtung der individuellen Betroffenheiten nur für konkrete Einzelfälle möglich.

Wie dargestellt sollen durch die Regelungen des Masernschutzgesetzes erstens insbesondere vulnerable Personengruppen geschützt werden und zweitens ein ausreichender Gemeinschaftsschutz vor Maserninfektionen erreicht werden, indem eine Verbreitung der Masern durch Personen, die regelmäßig in Gemeinschafts- und Gesundheitseinrichtungen mit anderen Personen in Kontakt kommen, unterbunden und dadurch auch nichtgeimpfte Bevölkerungsgruppen geschützt werden sollen. Dem damit angestrebten Schutz einer großen Anzahl von Personen ist vom Bundesverfassungsgericht ein hohes Gewicht zugemessen worden<sup>110</sup>. Das Gericht hat dabei hervorgehoben, dass der Gesetzgeber durch Erlass des Masernschutzgesetzes seiner grundrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG Rechnung trage<sup>111</sup>.

Hinzuweisen ist zunächst darauf, dass die Begründung zum Regierungsentwurf des Masernschutzgesetzes suggeriert, dass das hohe Schutzgut des öffentli-

---

<sup>109</sup> Helge Sodan, in: Sodan, Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Vorb. Art. 1 Rdnr. 66.

<sup>110</sup> BVerfG, Beschl. v. 11. 5. 2020 – 1 BvR 469/20 –, Rdnr. 15, [http://www.bverfg.de/e/rk20200511\\_1bvr046920.html](http://www.bverfg.de/e/rk20200511_1bvr046920.html).

<sup>111</sup> BVerfG, Beschl. v. 11. 5. 2020 – 1 BvR 469/20 –, Rdnr. 15, [http://www.bverfg.de/e/rk20200511\\_1bvr046920.html](http://www.bverfg.de/e/rk20200511_1bvr046920.html).

chen Gesundheitsschutzes vermittelt einer Begrenzung der Pflicht zum Nachweis einer Impfung oder einer bereits bestehenden Immunität gegen Masern auf einen begrenzten Personenkreis erreicht werden soll und kann. In einer Langfristbetrachtung ist dies unzutreffend, da das Masernschutzgesetz über den Hebel der Schulpflicht langfristig nahezu alle in Deutschland lebenden Personen erfasst<sup>112</sup>. Ausgenommen sind nur Personen, die sich trotz der hohen Sanktionen einer Impfung während des Bestehens der Schulpflicht verweigert oder die erst nach Überschreiten der Altersgrenze für das Bestehen der Schulpflicht dauerhaften Aufenthalt in Deutschland genommen haben. In ihrer Wirkung und ihrem Eingriffsgewicht kommt die durch das Masernschutzgesetz eingeführte Pflicht daher einer allgemeinen Impfpflicht sehr nahe.

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass ein staatliches Handeln in Wahrnehmung einer Schutzpflicht hinsichtlich dadurch erzeugter Grundrechtseingriffe keineswegs legitimierend wirkt. Ganz im Gegenteil ist der Grundrechtsschutz gegen staatliche Eingriffe der Regelfall und das Tätigwerden des Staates zum Schutz anderer Rechtsgüter, das einen Grundrechtseingriff hervorruft, die Ausnahme. Dies gilt umso mehr, je geringer die Bedrohung der staatlicherseits geschützten Rechtsgüter ist.<sup>113</sup> In der Rechtswissenschaft ist hierzu zutreffend darauf hingewiesen worden, dass eine akute Bedrohungslage in Gestalt einer Situation drohender epidemischer Verbreitung der Masern auf der Grundlage der vorhandenen statistischen Daten (eine alltagssprachliche Bezeichnung von mehreren Masernfällen als „Epidemie“ reicht hingegen keinesfalls aus<sup>114</sup>) nicht besteht und der Gesetzgeber daher einer gesteigerten Pflicht zur Begründung unterliegt, weshalb den Betroffenen die ihnen auferlegten Opfer zugemutet werden können<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> Dies übersehen Lamia Amhaouach/Andrea Kießling, Die Steigerung der Masernimpfraten von Kindern – Möglichkeiten und Grenzen des Rechts, MedR 2019, S. 853 (860).

<sup>113</sup> Anna-Maria Grüner, Biologische Katastrophen, 2017, S. 255 ff.

<sup>114</sup> Anders aber Linda Samhat, Gesundheitsgerechtes Verhalten: Pflichten und Obliegenheiten, 2019, S. 202.

<sup>115</sup> Stephan Rixen, Verfassungsfragen der Masernimpfpflicht: Ist die Impfpflicht nach dem geplanten Masernschutzgesetz verfassungswidrig?, 2019, Rdnr. 224 ff.; Dan Bastian Trapp, Impfzwang – Verfassungsrechtliche Grenzen staatlicher Gesundheitsvor-

Dieser Pflicht ist der Gesetzgeber des Masernschutzgesetzes nicht gerecht geworden. Vielmehr erweist sich, dass das von ihm verfolgte Konzept des Schutzes der Bevölkerung vor einer Maserninfektion inkonsistent ist. Dies ergibt sich bereits aus der Auswahl der vom Masernschutzgesetz der Impfpflicht unterworfenen Personengruppen. Keineswegs werden hierdurch die Personen einigermaßen vollständig erfasst, die regelmäßig in Einrichtungen mit anderen Personen in Kontakt kommen<sup>116</sup>:

- Die aktuelle „Empfehlung und wissenschaftliche Begründung für die Angleichung der beruflich indizierten Masern-Mumps-Röteln-(MMR-) und Varizellen-Impfung“<sup>117</sup> der Ständigen Impfkommission beim Robert-Koch-Institut vom Januar 2020 führt unter den Personengruppen mit beruflich indizierter Empfehlung eines Impfschutzes gegen Masern auch die Beschäftigten und Studierenden an Hochschulen auf – eine Personenzahl von weit mehr als 3 Millionen. Sie sind vom Pflichtenregime des Masernschutzgesetzes nicht erfasst.
- Die größte Schutzlücke hinsichtlich einer Masernschutzimpfung besteht nicht bei den vom Masernschutzgesetz betroffenen Personen, insbesondere Kindern, sondern bei der großen Bevölkerungsgruppe der 30- bis 39-jährigen, von denen nicht einmal die Hälfte gegen Masern geimpft wurde<sup>118</sup>. Dem zur Begründung der Angemessenheit der Impfpflicht vorgebrachten Argument, es müsse eine Durchimpfungsquote von über 95% über *alle* Bevölkerungsgruppen hinweg erreicht werden<sup>119</sup>, wird dadurch der Boden entzogen.

---

sorgemaßnahmen, DVBl. 2015, S. 11 (17 f.). Die vom BVerwG zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Impfwangs gegen Pocken gezogene äußerst weite Grenze der „eindeutigen Unangemessenheit“ (BVerwG, Urt. v. 14. 7. 1959 – I C 170/56 –, juris Rdnr. 18) gilt für die Bewertung der Regelungen des Masernschutzgesetzes nicht.

<sup>116</sup> So die Annahme in BR-Drucks. 358/19 S. 1.

<sup>117</sup> Epidemiologisches Bulletin 2/2020 S. 4.

<sup>118</sup> Wolfram Höfling, Vom präventiven Selbst zum immunisierten Volkskörper?, JZ 2019, S. 776 (778).

<sup>119</sup> So Nils Schaks/Sebastian Krahnert, Die Einführung einer Impfpflicht zur Bekämpfung der Masern. Eine zulässige staatliche Handlungsoption, MedR 2015, S. 860 (865).

- Verstärkt wird die Inkonsistenz dadurch, dass bei der sehr großen Zahl der noch der Schulpflicht unterliegenden Schüler eine Impfung nach der Konzeption des Gesetzes in letzter Konsequenz nicht erzwungen werden kann. Eine Verweigerung der Impfung führt nicht zum Ausschluss vom Schulbesuch, sondern nur zur Verhängbarkeit einer Geldbuße in Höhe von maximal Euro 2.500, und dies aus rechtsstaatlichen Gründen auch nur einmalig (§ 84 Abs. 1 OWiG)<sup>120</sup>. Allerdings bleibt die mehrfache Verhängung eines Zwangsgeldes zulässig.
- Durch die Übergangsfrist bis zum 31. 7. 2021, die denjenigen, die am 1. 3. 2020 bereits in den vom Masernschutzgesetz erfassten Einrichtungen betreut worden sind oder tätig waren, eingeräumt wird, relativiert der Gesetzgeber den von ihm verfolgten Schutz der öffentlichen Gesundheit stark. Denn die Gruppe der durch die Übergangsregelung Privilegierten ist sehr groß, weil die „Schonfrist“ bis zum 31. 7. 2021 auch für den Wechsel von einer dem Masernschutzgesetz unterfallenden Einrichtung in eine andere gilt. Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut des § 20 Abs. 10 IfSG, der den Plural "Gemeinschaftseinrichtungen" verwendet. Würde die „Schonfrist“ nur bei Verbleib in derselben Einrichtung voll ausgenutzt werden können, hätte die Vorschrift anders formuliert werden müssen (z.B.: "Personen, die --- bereits in einer Gemeinschaftseinrichtung ..."). Außerdem spricht der Sinn und Zweck der „Schonfrist“ gegen eine Nachweispflicht bei Einrichtungswechsel innerhalb der „Schonfrist“. Die Frist soll den Betroffenen Zeit geben, ihr Verhalten bei bestehenden Betreuungs- oder Beschäftigungsverhältnissen, die nicht ohne Vorlauf benötigende Dispositionen geändert werden können, auf die Nachweispflicht

---

<sup>120</sup> Vgl. nur BGH, Beschl. v. 14.11.2012 – 3 StR 372/12 –, juris Rdnr. 5, für den Fall einer Weiterführung des Gewerbes trotz Gewerbeuntersagung, die nach § 146 Abs. 1 Nr. 1a) als Ordnungswidrigkeit verfolgt wird: „Bei dieser Vorschrift, die die Zuwiderhandlung gegen eine Gewerbeuntersagung nach § 35 Abs. 1 GewO ahndet, handelt es sich um eine Dauerordnungswidrigkeit, die sich dadurch auszeichnet, dass der Täter den von ihm durch die Verwirklichung des Tatbestandes geschaffenen rechtswidrigen Zustand aufrecht hält oder die sanktionierte Tätigkeit ununterbrochen fortsetzt. Der Vorwurf bezieht sich sowohl auf die Herbeiführung des rechtswidrigen Zustandes als auch auf dessen Aufrechterhaltung“.

einzustellen. Dafür kann es keine Rolle spielen, in welcher Gemeinschaftseinrichtung sich der Betroffene befindet.

Das Verwaltungsgericht Chemnitz hat deshalb zu Recht darauf hingewiesen, dass auch der gesamte Einschulungsjahrgang 2020 – ebenso alle auf eine weiterführende Schule Übergehenden – in den Genuss der Übergangsregelung kommen<sup>121</sup>. Der diese Entscheidung inhaltlich ändernde Beschluss des Sächsischen Obergerichtes vom 20. 8. 2020<sup>122</sup> ist unzutreffend. Keineswegs ergibt sich „indirekt“ aus § 20 Abs. 9 S. 1 Nr. 3 IfSG, dass „von der verpflichteten Person nach § 20 Abs. 9 Satz 1 IfSG auch in Fällen eines Wechsels der Gemeinschaftseinrichtung vor Beginn ihrer Betreuung oder Tätigkeit gegenüber der Leitung der jeweiligen Einrichtung zu erbringen ist“<sup>123</sup>. Der vom Gericht konstruierte Widerspruch zu § 20 Abs. 10 IfSG<sup>124</sup> kann nicht eintreten, ist doch § 20 Abs. 10 IfSG gerade eine Ausnahmeregelung zu § 20 Abs. 9 IfSG. Dass eine Ausnahme von der Grundregelung abweicht, liegt in der Natur der Sache. Ob der vom Gericht nur behauptete, nicht belegte Wille des Gesetzgebers darauf gerichtet sein soll, „die mit dem Masernschutzgesetz verfolgten Zielsetzungen zeitnah zu erreichen“<sup>125</sup>, mag so sein oder auch nicht. Bei bereits Betreuten hat der Gesetzgeber aber explizit gerade eine lange „Schonfrist“ in § 20 Abs. 10 IfSG verankert, mag dem Gericht der Grund auch nicht einsichtig sein<sup>126</sup>. Dies gilt auch für Wechsel der Einrichtung z. B. durch Umzug.

- Ein beträchtlicher Teil von Kindern wird in nicht erlaubnispflichtiger Kindertagespflege betreut und unterfällt deshalb nicht dem Pflichtenregime

---

<sup>121</sup> VG Chemnitz, Beschl. v. 29. 5. 2020 – 6 L 268/20 –.

<sup>122</sup> OVG Bautzen, Beschl. v. 20. 8. 2020 – 3 B 233/20 –, juris.

<sup>123</sup> So aber OVG Bautzen, Beschl. v. 20. 8. 2020 – 3 B 233/20 –, juris Rdnr. 14; ebenso im Ergebnis VG Magdeburg, Beschl. v. 30. 7. 2020 – 6 B 251/20 –, juris Rdnr. 24 ff.; VG Schleswig, Beschl. v. 10. 8. 2020 – 9 B 16/20 –, juris Rdnr. 10 f.

<sup>124</sup> So OVG Bautzen, Beschl. v. 20. 8. 2020 – 3 B 233/20 –, juris Rdnr. 14.

<sup>125</sup> So OVG Bautzen, Beschl. v. 20. 8. 2020 – 3 B 233/20 –, juris Rdnr. 15.

<sup>126</sup> So OVG Bautzen, Beschl. v. 20. 8. 2020 – 3 B 233/20 –, juris Rdnr. 15.



des Masernschutzgesetzes. Im Vergleich zur Einbeziehung der in erlaubnispflichtiger Kindertagespflege betreuter Kinder in dieses Regime ergibt sich dadurch eine Inkonsistenz des Schutzkonzepts.<sup>127</sup>

Ein inkonsistentes Schutzkonzept aber bürdet den ausgewählten Personengruppen ein Sonderopfer auf und ist daher unverhältnismäßig.

Diese Inkonsistenz schlägt sich auch in einem Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG nieder: Wenn nach der fachlichen Bewertung der Ständigen Impfkommission Studierende und Beschäftigte an Hochschulen mit Blick auf das vom Gesetzgeber verfolgte Schutzziel sich in derselben Situation befinden wie die der Impfpflicht unterworfenen Personen, gibt es keine Gründe von hinreichendem Gewicht, die die durch den Gesetzgeber vorgenommene Ungleichbehandlung zu tragen vermögen.

Des Weiteren ist die vom Gesetzgeber seiner Güterabwägung zugrunde gelegte Annahme, die „Schutzimpfung gegen Masern ... (habe) im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und ihre Verträglichkeit ein günstiges Nutzen-Risiko-Verhältnis“<sup>128</sup>, empirisch nicht belegbar. Das liegt einerseits daran, dass kein funktionierendes System zur Überwachung von (schweren) Komplikationen nach Impfungen existiert, wie aus dem Paul-Ehrlich-Institut (PEI), der deutschen Sicherheitsbehörde für Impfstoffe, zu erfahren ist: „Außerdem können auf der Basis der passiven Surveillance keine Aussagen zur tatsächlichen Häufigkeit der Nebenwirkungen getroffen werden.“<sup>129</sup> Grund dafür ist u.a., dass mit der praktizierten Spontanerfassung nur maximal 5% der schweren Nebenwirkungen, die nach Impfungen auftreten, gemeldet werden – was bedeutet, dass 95% gerade nicht erfasst werden und damit auch nicht bewertet werden können.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Stephan Rixen, Verfassungsfragen der Masernimpfpflicht: Ist die Impfpflicht nach dem geplanten Masernschutzgesetz verfassungswidrig?, 2019, Rdnr. 228 ff.

<sup>128</sup> BR-Drucks. 358/19 S. 24.

<sup>129</sup> D. Mentzer/H. Meyer/B. Keller-Stanislawski, Sicherheit und Verträglichkeit von monovalenten Masern- und kombinierten Masern-, Mumps-, Röteln- und Varizellenimpfstoffen, Bundesgesundheitsblatt 9/2013, S. 1253 (1257).

<sup>130</sup> B. Keller-Stanislawski/K. Hartmann, Auswertung der Meldungen von Verdachtsfällen auf Impfkomplicationen nach dem Infektionsschutzgesetz, Bundesgesundheitsblatt 4/2002, S. 344 (353).

Eine die Angemessenheit des zugemuteten Grundrechtseingriffs übersteigender Belastungsintensität wird schließlich durch die Klausel des § 20 Abs. 8 S. 3 IfSG erzeugt. Nach dieser Bestimmung gilt die Pflicht, eine ausreichende Impfung gegen Masern aufweisen zu müssen, auch dann, wenn zur Erlangung von Impfschutz gegen Masern ausschließlich Kombinationsimpfstoffe zur Verfügung stehen, die auch Impfstoffkomponenten gegen andere Krankheiten enthalten. Die Pflicht, die Impfung mit einem Kombinationsimpfstoff dulden zu müssen, ist an keinerlei Kautelen (Voraussetzungen) geknüpft und kann daher von den Betroffenen nur bei Vorliegen einer medizinischen Kontraindikation abgewehrt werden. Es ist zu Recht darauf hingewiesen worden, dass es damit in die Hände der Impfstoffhersteller gelegt wird, welche weiteren Wirkstoffzuführungen die Betroffenen hinnehmen müssen<sup>131</sup>. Eine solche unbegrenzte faktische Erstreckung der Impfpflicht auf weitere Krankheiten über das Vehikel der Masernimpfung ist mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht zu vereinbaren<sup>132</sup>.

### **3. Zusammenfassung zur Begründetheit**

Können Beschwerdeführer unmittelbar gegen das Masernschutzgesetz Verfassungsbeschwerde erheben, weil ihre Verfassungsbeschwerden zulässig wären (oben IV.), so werden die Verfassungsbeschwerden Erfolg haben, wenn die von den Beschwerdeführern angegriffenen Regelungen des Masernschutzgesetzes gegen das Grundgesetz verstoßen. Gehören die Beschwerdeführer Fallgruppen an, die zunächst den fachgerichtlichen Rechtsweg erschöpfen müssen, bevor sie Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht einlegen können, so führt die Verfassungswidrigkeit der Regelungen zur Pflicht des

---

<sup>131</sup> Stephan Rixen, Verfassungsfragen der Masernimpfpflicht: Ist die Impfpflicht nach dem geplanten Masernschutzgesetz verfassungswidrig?, 2019, Rdnr. 250 f. Die durch die Verwendung von Kombinationsstoffen erzielbare Immunität auch gegen weitere Krankheiten ist nicht Ziel des Masernschutzgesetzes und kann deshalb nicht zur Rechtfertigung des Rückgriffs auf Kombinationsimpfstoffe herangezogen werden; anders aber Nils Schaks, Die Pflicht zur Verwendung von Kombinationsimpfstoffen gegen Masern, MedR 2020, S. 201 (206).

<sup>132</sup> Stephan Rixen, Verfassungsfragen der Masernimpfpflicht: Ist die Impfpflicht nach dem geplanten Masernschutzgesetz verfassungswidrig?, 2019, Rdnr. 250 f.

angerufenen Fachgerichts, die Regelungen nach Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen, wenn das Gericht die in diesem Gutachten vertretene Bewertung teilt und das Masernschutzgesetz ebenfalls für verfassungswidrig erachtet. Auch in diesen Verfahren kann daher mit der Verfassungswidrigkeit der Regelungen argumentiert werden.

Halten die Gerichte der verschiedenen Instanzen des Fachrechtswegs das Masernschutzgesetz hingegen für verfassungsgemäß, so kann erst nach dem letztinstanzlichen Urteil Verfassungsbeschwerde erhoben werden.

Die überwiegende Zahl – nicht alle – der den oben unter III. entwickelten Fallgruppen zuzuordnenden Personen erleidet durch die Regelungen des Masernschutzgesetzes Eingriffe in ihre Grundrechte, die sich je nach Fallgruppe teilweise unterscheiden (oben V.1). Zwar wird durch das Masernschutzgesetz mit dem öffentlichen Gesundheitsschutz ein legitimes Ziel verfolgt. Jedoch sind die zur Erreichung dieses Ziels im Masernschutzgesetz vorgesehenen Maßnahmen weder geeignet noch erforderlich noch angemessen, so dass die Grundrechtseingriffe nicht gerechtfertigt sind.

Das mit dem Masernschutzgesetz verfolgte Ziel, die von der WHO angestrebte Eliminierung und schließlich weltweite Ausrottung der Masern zu erreichen, ist durch die erlassenen Regelungen nicht zu erreichen. Die WHO definiert dieses Ziel gerade nicht in einer bestimmten Impfquote, sondern in der Nachweisbarkeit der Abwesenheit einer endemischen Übertragungskette durch ein qualitativ hochwertiges Surveillance-System, das in Deutschland nicht etabliert ist.

Da die vom Gesetzgeber hinsichtlich der Erforderlichkeit der Regelungen des Masernschutzgesetzes vorgenommene Prüfung methodisch bereits im Ansatz verfehlt ist, hat der Gesetzgeber nicht erkannt, dass gleich wirksame Maßnahmen mit einem geringeren Belastungsgehalt zur Verfügung stehen. Dies ist bemerkenswert, weil von verschiedenen, im Diskurs äußerst wesentlichen Akteuren immer wieder auf das zur Verfügung stehende Bündel weniger belastender Maßnahmen hingewiesen worden ist. Die undifferenzierten Regelungen des Masernschutzgesetzes widersprechen darüber hinaus dem in der Rechtsprechung zu Maßnahmen im Zuge der Covid19-Pandemie entwickelten Grundsätzen zur gebotenen Maßnahmendifferenzierung.

Des Weiteren unterliegt der Gesetzgeber einer gesteigerten Pflicht zur Begründung, weshalb den Betroffenen die ihnen auferlegten Opfer zugemutet werden können, weil eine akute Bedrohungslage in Gestalt einer Situation drohender epidemischer Verbreitung der Masern auf der Grundlage der vorhandenen statistischen Daten nicht besteht. Ein für die Angemessenheit der Maßnahmen im Verhältnis zu den hervorgerufenen Grundrechtseingriffen notwendige konsistentes Schutzkonzept hat der Gesetzgeber nicht entwickelt. Vielmehr werden durch die Regelungen des Masernschutzgesetzes die Personen, die regelmäßig in Einrichtungen mit anderen Personen in Kontakt kommen, nicht auch nur einigermaßen vollständig und gleichmäßig erfasst. Darüber hinaus müssen die dem Anwendungsbereich des Masernschutzgesetzes unterworfenen Personen es nicht hinnehmen, durch die Zulassung von Kombinationsimpfstoffen gegen eine beliebige Zahl weiterer Krankheiten immunisiert zu werden.

## **VI. Gesamtzusammenfassung**

### **1. Wesentliche Ergebnisse**

Für die Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde ist zwischen ihrer Zulässigkeit und ihrer Begründetheit zu unterscheiden. Auf der Stufe der Prüfung der Zulässigkeit setzt sich das Bundesverfassungsgericht noch nicht inhaltlich mit der Verfassungsbeschwerde und den sich hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit stellenden Fragen auseinander. Diese Stufe betrifft vielmehr die Frage, ob sich das Bundesverfassungsgericht überhaupt inhaltlich mit dem Antrag auseinandersetzen darf oder der Antrag ohne inhaltliche Erörterung abgewiesen werden muss. Ist also die Verfassungsbeschwerde unzulässig, so mag das Gesetz verfassungswidrig sein, das Bundesverfassungsgericht entscheidet aber hierüber nicht mehr.

Nur wenn die Verfassungsbeschwerde zulässig ist, entscheidet das Bundesverfassungsgericht dann auf der Stufe der Begründetheit darüber, ob der von dem Beschwerdeführer angegriffene Akt der öffentlichen Gewalt ihn in einem seiner Grundrechte verletzt. Vorliegend ist dies dann der Fall, wenn die durch den jeweiligen Beschwerdeführer angegriffenen Regelungen des Masernschutzgesetzes ihn in seinen Grundrechten verletzen.

Gehören die Beschwerdeführer Fallgruppen an, die zunächst den fachgerichtlichen Rechtsweg erschöpfen müssen, bevor sie Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht einlegen können und deren Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen die Regelungen des Masernschutzgesetzes daher unzulässig wäre, so führt die Verfassungswidrigkeit der Regelungen zur Pflicht des angerufenen Fachgerichts, die Regelungen nach Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen, wenn das Gericht die in diesem Gutachten vertretene Bewertung teilt und das Masernschutzgesetz ebenfalls für verfassungswidrig erachtet. Auch in diesen Verfahren kann daher mit der Verfassungswidrigkeit der Regelungen argumentiert werden. Halten die Gerichte der verschiedenen Instanzen des Fachrechtswegs das Masernschutzgesetz dagegen für verfassungsgemäß, so kann erst nach dem letztinstanzlichen Urteil Verfassungsbeschwerde erhoben werden.

## **a) Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden**

Die nach § 90 Abs. 1 BVerfGG erforderliche Beschwerdefähigkeit ist bei den in den Fallgruppen (oben III.) beschriebenen potentiellen Beschwerdeführern ganz überwiegend gegeben. Eine Ausnahme gilt für juristische Person des öffentlichen Rechts und juristische Personen des Privatrechts, die unter beherrschendem Einfluss der öffentlichen Hand stehen. Diese Gruppen juristischer Personen sind nicht beschwerdefähig. Des Weiteren können sich juristische Personen nicht auf Grundrechte berufen, die ihnen wie das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) dem Wesen nach (Art. 19 Abs. 3 GG) nicht zustehen können.

Hinsichtlich der Prozessfähigkeit ist darauf zu achten, dass bei der Erhebung einer Verfassungsbeschwerde von gesetzlichen Vertretern für Prozessunfähige nur Grundrechte des Vertretenen geltend gemacht werden können. Die Rüge der Verletzung von eigenen Grundrechten des gesetzlichen Vertreters bedarf der Erhebung einer Verfassungsbeschwerde durch den Vertreter für sich selbst.

Von Bedeutung ist diese Unterscheidung auch für die erforderliche Selbstbetroffenheit, d. h. die Geltendmachung einer Betroffenheit in eigenen Grundrechten. Sie ist auch gegeben hinsichtlich der den Personensorgeberechtigten bzw. Betreuern durch § 20 Abs. 13 IfSG auferlegten Pflichten und für den Träger einer der in § 20 Abs. 9 S. 6 und 7 IfSG genannten – privaten – Einrichtungen durch das in diesen Bestimmungen statuierte Verbot, Personen ohne Impf- oder Immunitätsnachweis zu beschäftigen. Die durch das Masernschutzgesetz in § 20 Abs. 8 ff. IfSG eingeführten Regelungen adressieren die Leitung der jeweiligen Einrichtung, nicht aber deren wirtschaftlichen Betreiber der Einrichtung. Soweit es die der Einrichtungsleitung auferlegten Pflichten anbetrifft, betreffen diese gleichwohl Grundrechtspositionen des Betreibers, da seine Dispositionsfreiheit hinsichtlich der Aufgaben des von ihm beschäftigten Personals beschränkt wird. Das Verbot nach § 20 Abs. 9 S. 6 und 7 IfSG berührt auch den Betreiber der Einrichtung in seinem Grundrecht aus Art. 12 GG.

Maßstab für die erforderliche Gegenwärtigkeit der Betroffenheit der in ihren Grundrechten durch die Vorschriften des Masernschutzgesetzes beeinträchtigten Personen ist die Prüfung, ob der Beschwerdeführer sich schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt durch die angegriffenen Regelungen zu Dispositionen veranlasst sehen muss, die er später nicht mehr korrigieren kann. Hierfür kommt es im Einzelfall vor allem auf die zeitliche Nähe und den Grad der Wahrscheinlichkeit an, mit der die betreffende Person mit der Impf- bzw. Nachweispflicht konfrontiert ist bzw. sein wird.

Die unmittelbare Betroffenheit durch eine gesetzliche Bestimmung ist gegeben, wenn bereits die betreffende Vorschrift selbst die Rechtsstellung des Beschwerdeführers verändert, ohne dass es dafür noch einer Konkretisierung der gesetzlichen Vorschrift im Einzelfall durch einen behördlichen Vollzugs- oder Umsetzungsakt bedarf. Denn in diesem Fall müsste der Beschwerdeführer zunächst den behördlichen Akt abwarten und gegen diesen um fachgerichtlichen Rechtsschutz nachsuchen.

Die durch das Masernschutzgesetz in das IfSG eingeführten Ge- und Verbote begründen eine unmittelbare Betroffenheit in diesem Sinne. Eine Ausnahme besteht allerdings für die Maßnahmen, zu deren Ergreifung § 20 Abs. 12 S. 1-3 IfSG das zuständige Gesundheitsamt ermächtigt und deren Erlass im Ermessen des Gesundheitsamts steht. Zwar ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die unmittelbare Betroffenheit des Beschwerdeführers durch das Gesetz entbehrlich, wenn dem Beschwerdeführer das Abwarten des Erlasses eines Vollzugsakts nicht zuzumuten ist, weil er dadurch gegen eine straf- oder bußgeldbewehrte Rechtsnorm verstoßen müsste. Jedoch bezieht sich dies nicht auf die Konstellation, dass der Betreffende einer Nachweisanordnung nach § 20 Abs. 12 S. 1 IfSG nicht nachkommt oder gegen ein auf der Grundlage des § 20 Abs. 12 S. 3 IfSG verhängtes Betretungs- bzw. Tätigkeitsverbot verstößt und dadurch eine Ordnungswidrigkeit nach § 73 Abs. 1a Nr. 7c bzw. Nr. 7d IfSG begeht. Denn hier setzt die Möglichkeit der Verhängung eines Bußgeldes zunächst voraus, dass das Gesundheitsamt eine entsprechende Anordnung nach § 20 Abs. 12 S. 1 bzw. S. 3 IfSG erlässt. Erst der Verstoß gegen die in der Anordnung verfügte Nachweispflicht bzw. gegen das Betre-

tungs- oder Tätigkeitsverbot verwirklicht den Bußgeldtatbestand. In einer solchen Konstellation besteht der behördliche Vollzugsakt also in dem Erlass der Anordnung. Diese abzuwarten und gegen sie Rechtsbehelfe einzulegen, ist dem Betroffenen zumutbar

Das in § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG verankerte Gebot der Rechtswegerschöpfung steht der Zulässigkeit gegen das Masernschutzgesetz erhobener Verfassungsbeschwerden nicht entgegen, da gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz kein fachgerichtlicher Rechtsweg eröffnet ist.

Weitergehend fordert der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde jedoch, dass vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde alle zur Erlangung von Rechtsschutz durch die Fachgerichte zur Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu Verfügung stehenden Möglichkeiten ergriffen werden. Ein solcher fachgerichtlicher Rechtsschutz steht gegen die durch das Masernschutzgesetz statuierten Ge- und Verbote nicht zu Gebote, so dass der Subsidiaritätsgrundsatz der Zulässigkeit von gegen diese Vorschriften erhobenen Verfassungsbeschwerden nicht entgegensteht. Anderes gilt allerdings hinsichtlich § 20 Abs. 12 S. 1 bis 3 IfSG. Diese Vorschriften ermächtigen das Gesundheitsamt, von den Betroffenen die Vorlage eines Impf- oder Immunitätsnachweises anzufordern und diese Anforderung bei Nichtvorlage innerhalb einer angemessenen Frist durch eine Ladung der betreffenden Person und die Aufforderung zur Vervollständigung des Impfschutzes gegen Masern bzw. das Verbot, die betreffende Einrichtung zu betreten oder in ihr tätig zu werden, durchzusetzen. Gegen den Erlass einer solchen Anordnung durch das Gesundheitsamt muss der Adressat der Anordnung zumutbarerweise zunächst im Verwaltungsrechtsweg vorgehen.

Zwar steht wie für alle anderen Betroffenen auch für

- der gesetzlichen Schulpflicht unterliegende Personen (Fallgruppe B4a),
- Personen, die am 1. März 2020 bereits in den in § 20 Abs. 10 S. 1 IfSG genannten Einrichtungen betreut wurden oder tätig waren,
- sowie Betreute bzw. Untergebrachte im Sinne von § 20 Abs. 11 S. 1 IfSG (Fallgruppen B6 und B7)



gegen die Pflicht, sich zur Aufnahme oder Tätigkeit in einer der in der Norm genannten Einrichtungen gegen Masern impfen zulassen oder über eine hinreichende Immunität zu verfügen (§ 20 Abs. 8 S. 1 IfSG) sowie die Nachweispflicht nach § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG kein fachgerichtlicher Rechtsweg offen. Jedoch ergibt sich eine Betroffenheit dieser Personengruppen in ihren Grundrechten erst durch eine auf der Grundlage des § 20 Abs. 12 IfSG erlassene Anordnung des Gesundheitsamts, gegen die die Verwaltungsgerichte angerufen werden können. Eine Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Masernschutzgesetz ist diesen Personengruppen daher verschlossen.

Des Weiteren muss für die an die vorherige Erfüllung der Nachweispflicht nach § 20 Abs. 9 S. 1 IfSG geknüpfte Zulassung zur Tätigkeit in einer Einrichtung danach unterschieden werden, ob es sich um die Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses im öffentlichen Dienst von Bund, Ländern oder Kommunen oder um eine andere Art zukünftiger Tätigkeit handelt. Im ersteren Fall kann erst nach Anrufung der Verwaltungs- bzw. Arbeitsgerichte Verfassungsbeschwerde erhoben werden.

## **b) Begründetheit von Verfassungsbeschwerden**

Die überwiegende Zahl – aber nicht alle – der den oben unter III. entwickelten Fallgruppen zuzuordnenden Personen erleidet durch die Regelungen des Masernschutzgesetzes Eingriffe in ihre Grundrechte, die sich je nach Fallgruppe teilweise unterscheiden (oben V.1). Zwar wird durch das Masernschutzgesetz mit dem öffentlichen Gesundheitsschutz ein legitimes Ziel verfolgt. Jedoch sind die zur Erreichung dieses Ziels im Masernschutzgesetz vorgesehenen Maßnahmen weder geeignet noch erforderlich noch angemessen, so dass die Grundrechtseingriffe nicht gerechtfertigt sind.

Das mit dem Masernschutzgesetz verfolgte Ziel, die von der WHO angestrebte schrittweise Eliminierung und schließlich weltweite Ausrottung der Masern zu erreichen, ist durch die erlassenen Regelungen nicht zu erreichen. Die WHO definiert dieses Ziel gerade nicht in einer bestimmten Impfquote, sondern in der Nachweisbarkeit der Abwesenheit einer endemischen Übertragungskette durch

ein geeignetes qualitativ hochwertiges Surveillance-System, das in Deutschland nicht etabliert ist.

Da die vom Gesetzgeber hinsichtlich der Erforderlichkeit der Regelungen des Masernschutzgesetzes vorgenommene Prüfung methodisch bereits im Ansatz verfehlt ist, hat der Gesetzgeber nicht erkannt, dass gleich wirksame Maßnahmen mit einem geringeren Belastungsgehalt zur Verfügung stehen. Dies ist bemerkenswert, weil von verschiedenen, im Diskurs äußerst wesentlichen Akteuren immer wieder auf das zur Verfügung stehende Bündel weniger belastender Maßnahmen hingewiesen worden ist. Die undifferenzierten Regelungen des Masernschutzgesetzes widersprechen darüber hinaus dem in der Rechtsprechung zu Maßnahmen im Zuge der Covid19-Pandemie entwickelten Grundsätzen zur gebotenen Maßnahmendifferenzierung.

Des Weiteren unterliegt der Gesetzgeber einer gesteigerten Pflicht zur Begründung, weshalb den Betroffenen die ihnen auferlegten Opfer zugemutet werden können, weil eine akute Bedrohungslage in Gestalt einer Situation drohender epidemischer Verbreitung der Masern auf der Grundlage der vorhandenen statistischen Daten nicht besteht. Ein für die Angemessenheit der Maßnahmen im Verhältnis zu den hervorgerufenen Grundrechtseingriffen notwendige konsistentes Schutzkonzept hat der Gesetzgeber nicht entwickelt. Vielmehr werden durch die Regelungen des Masernschutzgesetzes die Personen, die regelmäßig in Einrichtungen mit anderen Personen in Kontakt kommen, nicht auch nur einigermaßen vollständig und gleichmäßig erfasst. Darüber hinaus müssen die dem Anwendungsbereich des Masernschutzgesetzes unterworfenen Personen es nicht hinnehmen, durch die Zulassung von Kombinationsimpfstoffen gegen eine beliebige Zahl weiterer Krankheiten immunisiert zu werden.

## **2. Ergebnisse nach Fallgruppen**

Im Folgenden werden die Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde nach den entwickelten Fallgruppen differenziert dargestellt. Für alle Fallgruppen gleichermaßen gilt, dass für am 1. 3. 2020 bereits in einer der erfassten Einrichtungen Betreuten und Tätigen eine Verfassungsbeschwerde unmittelbar

gegen die Regelungen des Masernschutzgesetzes unzulässig wäre. Diese Personen haben zunächst um Rechtsschutz bei den jeweils zuständigen Fachgerichten nachzusuchen.

## **Zusammenfassung**

Fallgruppe B1: In Kindertageseinrichtungen betreute Kinder (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr.1 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe B2: In Kinderhorten/Schulhorten betreute Kinder (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr.1 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; höhere Eingriffsintensität in den Bundesländern, in denen ein Rechtsanspruch auf eine Hortbetreuung besteht*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe B3: In Kindertagespflege betreute Kinder (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr. 2 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe B4: Schülerinnen und Schüler (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr. 3 IfSG)

a) Der gesetzlichen Schulpflicht unterliegende Personen

- *Verfassungsbeschwerde unzulässig; zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG*
- *Verfassungsbeschwerde nach Rechtswegerschöpfung wäre begründet*

b) Noch nicht der Schulpflicht unterliegende Personen

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

c) Nicht mehr der Schulpflicht unterliegende Personen

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; höhere Eingriffsintensität für Schülerinnen und Schüler, die nach Ende der landesrechtlich geregelten Schulpflicht ihre geplante Schullaufbahn noch nicht beendet haben*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe B5: In sonstigen Ausbildungseinrichtungen betreute Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 1, § 33 Nr. 3 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe B6: In Heimen betreute minderjährige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 2 lit. a, § 33 Nr. 4 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde unzulässig; zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG (Art. 11 Abs. 1 GG bei gesundheitsbehördlicher Untersagung des Betretens der Einrichtung gegenüber nicht einer gesetzlichen Unterbringungspflicht unterliegenden Personen)*
- *Verfassungsbeschwerde nach Rechtswegerschöpfung wäre begründet*

Fallgruppe B7: In Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern untergebrachte Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 2 lit. a, § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde unzulässig; zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG (Art. 11 Abs. 1 GG bei gesundheitsbehördlicher Untersagung des Betretens der Einrichtung gegenüber nicht einer gesetzlichen Unterbringungspflicht unterliegenden Personen)*
- *Verfassungsbeschwerde nach Rechtswegerschöpfung wäre begründet*

### **Fallgruppen Eltern betreuter Personen (E)**

Fallgruppe E1: Eltern in Kindertageseinrichtungen, Kinderhorten oder der Kindertagespflege betreuter Kinder (§ 33 Nr. 1 und 2 IfSG)

a) Alleinerziehendes Elternteil

b) Zusammenlebende Eltern

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 6 Abs. 2 S. 1, Art. 2 Abs. 1 GG; beträchtliche Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe E2: Eltern von Schülerinnen und Schülern (§ 33 Nr. 3 IfSG)

- a) Eltern der gesetzlichen Schulpflicht unterliegender Personen
  - aa) Alleinerziehendes Elternteil
  - ab) Zusammenlebende Eltern
    - *Verfassungsbeschwerde unzulässig; zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*
    - *Grundrechtseingriffe: Art. 6 Abs. 2 S. 1, Art. 2 Abs. 1 GG (sofern Schülerin bzw. Schüler noch nicht volljährig)*
    - *Verfassungsbeschwerde nach Rechtswegerschöpfung wäre begründet*
  
- b) Eltern noch nicht der Schulpflicht unterliegender Personen
  - ba) Alleinerziehendes Elternteil
  - bb) Zusammenlebende Eltern
    - *Verfassungsbeschwerde zulässig*
    - *Grundrechtseingriffe: Art. 6 Abs. 2 S. 1, Art. 2 Abs. 1 GG*
    - *Verfassungsbeschwerde begründet*
  
- c) Eltern nicht mehr der Schulpflicht unterliegender minderjähriger Personen
  - ca) Alleinerziehendes Elternteil
  - cb) Zusammenlebende Eltern
    - *Verfassungsbeschwerde zulässig*
    - *Grundrechtseingriffe: Art. 6 Abs. 2 S. 1, Art. 2 Abs. 1 GG*
    - *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe E3: Eltern von in Heimen betreuten Minderjährigen (§ 33 Nr. 4 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde zulässig; unzulässig aber bei gesetzlicher Unterbringungspflicht, da hier zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 6 Abs. 2 S. 1, Art. 2 Abs. 1 GG*
- *Verfassungsbeschwerde begründet (bei gesetzlicher Unterbringungspflicht nach Rechtswegerschöpfung)*

### **Fallgruppen beschäftigtes Fachpersonal (BFP)**

Fallgruppe BFP1: In Kindertageseinrichtungen/Kinderhorten/Schulhorten tätige Personen (Erzieherinnen und Erzieher, Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger u.ä.) (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 1)

- *Verfassungsbeschwerde zulässig, sofern Tätigkeit bei privatem Träger. Bei öffentlichem Träger Verfassungsbeschwerde unzulässig wegen zunächst erforderlicher Rechtswegerschöpfung*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet (bei Tätigkeit bei öffentlichem Träger nach Rechtswegerschöpfung)*

Fallgruppe BFP2: In der Kindertagespflege tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 2 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe BFP3: In Schulen tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 3 IfSG)

- a) Beamtete Lehrerinnen und Lehrer

- *Verfassungsbeschwerde unzulässig; zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde nach Rechtswegerschöpfung wäre begründet*

b) Angestellte Lehrerinnen und Lehrer in Vollzeitbeschäftigung

- *Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger; Verfassungsbeschwerde unzulässig bei Tätigkeit für öffentlichen Träger, da hier zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet (bei Tätigkeit für öffentlichen Träger nach Rechtswegerschöpfung)*

c) Angestellte Lehrerinnen und Lehrer in Teilzeitbeschäftigung

- *Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger; Verfassungsbeschwerde unzulässig bei Tätigkeit für öffentlichen Träger, da hier zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG*
- *Verfassungsbeschwerde begründet (bei Tätigkeit für öffentlichen Träger nach Rechtswegerschöpfung)*

d) Schulassistentinnen und –assistenten

- *Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger; Verfassungsbeschwerde unzulässig bei Tätigkeit für öffentlichen Träger, da hier zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*



- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; geringere Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet (bei Tätigkeit für öffentlichen Träger nach Rechtswegerschöpfung)*

Fallgruppe BFP4: In sonstigen Ausbildungseinrichtungen tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 3 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger; Verfassungsbeschwerde unzulässig bei Tätigkeit für öffentlichen Träger, da hier zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; Gewicht des Grundrechtseingriffs hängt von der der Tätigkeit zugrundeliegenden Ausbildung und deren Verwendbarkeit für eine anderweitige Tätigkeit außerhalb der Ausbildungseinrichtung ab*
- *Verfassungsbeschwerde begründet (bei Tätigkeit für öffentlichen Träger nach Rechtswegerschöpfung)*

Fallgruppe BFP5: In Heimen tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 33 Nr. 4 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger; Verfassungsbeschwerde unzulässig bei Tätigkeit für öffentlichen Träger, da hier zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG*
- *Verfassungsbeschwerde begründet (bei Tätigkeit für öffentlichen Träger nach Rechtswegerschöpfung)*

Fallgruppe BFP6: In Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger; Verfassungsbeschwerde unzulässig bei Tätigkeit für öffentlichen Träger, da hier zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; Gewicht des Grundrechtseingriffs hängt von der der Tätigkeit zugrundeliegenden Ausbildung und deren Verwendbarkeit für eine anderweitige Tätigkeit außerhalb der Ausbildungseinrichtung ab*
- *Verfassungsbeschwerde begründet (bei Tätigkeit für öffentlichen Träger nach Rechtswegerschöpfung)*

Fallgruppe BFP7: In Krankenhäusern tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 IfSG)

a) Ärztinnen und Ärzte

- *Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger; Verfassungsbeschwerde unzulässig bei Tätigkeit für öffentlichen Träger, da hier zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet (bei Tätigkeit für öffentlichen Träger nach Rechtswegerschöpfung)*

b) Medizinisch-technisches Personal

- *Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger; Verfassungsbeschwerde unzulässig bei Tätigkeit für öffentlichen Träger, da hier zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet (bei Tätigkeit für öffentlichen Träger nach Rechtswegerschöpfung)*

c) Pflegepersonal

- *Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger; Verfassungsbeschwerde unzulässig bei Tätigkeit für öffentlichen Träger, da hier zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet (bei Tätigkeit für öffentlichen Träger nach Rechtswegerschöpfung)*

Fallgruppe BFP8: In anderen medizinischen Einrichtungen (Einrichtungen für ambulantes Operieren, Krankenhäusern vergleichbare Vorsorge und Rehabilitationseinrichtungen, Dialyseeinrichtungen, Tageskliniken, Entbindungseinrichtungen, mit den vorstehenden vergleichbare Behandlungs- oder Versorgungseinrichtungen) tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 bis 7 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger; Verfassungsbeschwerde unzulässig bei Tätigkeit für öffentlichen Träger, da hier zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet (bei Tätigkeit für öffentlichen Träger nach Rechtswegerschöpfung)*

Fallgruppe BFP9: In Arztpraxen, Zahnarztpraxen oder Praxen sonstiger humanmedizinischer Heilberufe tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 und 9 IfSG)

a) Freiberuflich tätige Ärztinnen und Ärzte, Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker etc.

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*

- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

b) Angestellte Ärztinnen und Ärzte, Heilpraktikerinnen und Heilpraktiker etc.

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

c) Medizinische Fachangestellte, medizinisch-technische Assistentinnen und Assistenten u.ä.

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe BFP10: In Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, in denen medizinische Untersuchungen, Präventionsmaßnahmen oder ambulante Behandlungen durchgeführt werden, tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde unzulässig; zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG*
- *Verfassungsbeschwerde nach Rechtswegerschöpfung wäre begründet*

Fallgruppe BFP11: In ambulanten Pflegediensten der ambulanten Intensivpflege tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*

- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe BFP12: In Rettungsdiensten tätige Personen (§ 20 Abs. 8 S. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 12 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

### **Fallgruppen beschäftigtes weiteres Personal (BWP)**

Fallgruppe BWP1: Verwaltungspersonal, Hausmeisterpersonal, technisches Servicepersonal, Küchen-, Reinigungs- und Transportpersonal

- *Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger; Verfassungsbeschwerde unzulässig bei Tätigkeit für öffentlichen Träger, da hier zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; in der Regel geringere Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet (bei Tätigkeit für öffentlichen Träger nach Rechtswegerschöpfung)*

Fallgruppe BWP2: Auszubildende

- *Verfassungsbeschwerde zulässig bei Tätigkeit für privaten Träger; Verfassungsbeschwerde unzulässig bei Tätigkeit für öffentlichen Träger, da hier zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG*
- *Verfassungsbeschwerde begründet (bei Tätigkeit für öffentlichen Träger nach Rechtswegerschöpfung)*

Fallgruppe BWP3: Über eine Arbeitnehmerüberlassung in der Einrichtung Tätige

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; Gewicht des Grundrechtseingriffs hängt im Einzelfall davon ab, ob der betroffene Arbeitnehmer über eine Ausbildung verfügt, die ihm eine Tätigkeit nur in den erfassten Einrichtungen ermöglicht oder ob eine Überlassung auch in nicht erfasste Einrichtungen und Betriebe möglich ist*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

**Fallgruppen weiterer Tätiger (WT)**

Fallgruppe WT1: Praktikantinnen und Praktikanten

a) Freiwilliges Praktikum

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; geringe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

b) Pflichtpraktikum

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe WT2: Ehrenamtlich Tätige, Absolvierende eines Freiwilligen Sozialen Jahres oder des Bundesfreiwilligendienstes

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; geringe Eingriffsintensität*

- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe WT3: Freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Honorarkräfte

- *Verfassungsbeschwerde zulässig, sofern von vornherein festliegende Regelmäßigkeit des Aufenthalts in der Einrichtung zu Tätigkeitszwecken und damit Eröffnung des Anwendungsbereichs des Masernschutzgesetzes*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; Eingriffsintensität abhängig von Art der Tätigkeit*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe WT4: Längerfristig und kontinuierlich die Räumlichkeiten der Einrichtung zu Tätigkeitszwecken aufsuchende Externe, z. B. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Handwerksbetrieben, Caterern und anderen Dienstleistungsunternehmen

- *Verfassungsbeschwerde zulässig, sofern Anwendungsbereich des Masernschutzgesetzes im Einzelfall eröffnet (Indikator: regelmäßiger Kontakt mit in der Einrichtung Betreuten oder Beschäftigten)*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; geringe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe WT5: Nur kurzzeitig die Räumlichkeiten der Einrichtung zu Tätigkeitszwecken aufsuchende Externe, z. B. Lieferanten, Beschäftigte von Handwerksbetrieben

- *Verfassungsbeschwerde unzulässig mangels Betroffenheit in eigenen Grundrechten*

Fallgruppe WT6: Personen, die sich in den Räumlichkeiten einer Einrichtung im Sinne von § 20 Abs. 8 S. 1 IfSG zum Zwecke einer gemeinsamen oder zusätz-

lichen Nutzung aufhalten (z. B. gemeinsame Nutzung einer Schule mit überwiegend minderjährigen Schülerinnen und Schülern durch eine Schule mit erwachsenen Schülerinnen und Schülern, Abendnutzung von Einrichtungsräumlichkeiten durch Volkshochschule, Vereine etc.)

- *Verfassungsbeschwerde zulässig, sofern Anwendungsbereich des Masernschutzgesetzes im Einzelfall eröffnet (Indikator: regelmäßiger Kontakt mit in der anderen Einrichtung, die dem Anwendungsbereich des Masernschutzgesetzes unterfällt, Betreuten oder Beschäftigten)*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; geringe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

### **Fallgruppen Leitung und Träger (LT)**

Fallgruppe LT1: Träger von Kindertageseinrichtungen, Kinderhorten, Einrichtungen der Kindertagespflege, Schulen und sonstigen Ausbildungseinrichtungen, Heimen sowie Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern (§ 33 Nr. 1-4 und § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

#### a) Kommunale oder staatliche Träger

- *Verfassungsbeschwerde unzulässig mangels Betroffenheit in eigenen Grundrechten*

#### b) Freie Träger

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; bei kleineren Trägern ggf. hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe LT2: Leitung von Kindertageseinrichtungen, Kinderhorten, Einrichtungen der Kindertagespflege, Schulen und sonstigen Ausbildungseinrichtungen, Heimen sowie Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von



Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern (§ 33 Nr. 1-4 und § 36 Abs. 1 Nr. 4 IfSG)

a) Kommunale oder staatliche Trägerschaft

- *Verfassungsbeschwerde unzulässig mangels Betroffenheit in eigenen Grundrechten*

b) Freie Trägerschaft

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; geringe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe LT3: Träger von Krankenhäusern, Einrichtungen für ambulantes Operieren, Krankenhäusern vergleichbare Vorsorge und Rehabilitationseinrichtungen, Dialyseeinrichtungen, Tageskliniken, Entbindungseinrichtungen, mit den vorstehenden vergleichbare Behandlungs- oder Versorgungseinrichtungen, ambulanten Pflegediensten der ambulanten Intensivpflege oder Rettungsdiensten (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 7, 11 und 12 IfSG)

a) Kommunale oder staatliche Träger

- *Verfassungsbeschwerde unzulässig mangels Betroffenheit in eigenen Grundrechten*

b) Freie Träger

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; bei kleineren Trägern ggf. hohe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe LT4: Leitung von Krankenhäusern, Einrichtungen für ambulantes Operieren, Krankenhäusern vergleichbare Vorsorge und Rehabilitationseinrichtungen, Dialyseeinrichtungen, Tageskliniken, Entbindungseinrichtungen, mit

den vorstehenden vergleichbare Behandlungs- oder Versorgungseinrichtungen, ambulanten Pflegediensten der ambulanten Intensivpflege oder Rettungsdiensten (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 7, 11 und 12 IfSG)

a) Kommunale oder staatliche Trägerschaft

- *Verfassungsbeschwerde unzulässig mangels Betroffenheit in eigenen Grundrechten*

b) Freie Trägerschaft

- *Verfassungsbeschwerde zulässig*
- *Grundrechtseingriffe: Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG; geringe Eingriffsintensität*
- *Verfassungsbeschwerde begründet*

Fallgruppe LT5: Träger von Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, in denen medizinische Untersuchungen, Präventionsmaßnahmen oder ambulante Behandlungen durchgeführt werden (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde unzulässig mangels Betroffenheit in eigenen Grundrechten*

Fallgruppe LT6: Leitung von Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, in denen medizinische Untersuchungen, Präventionsmaßnahmen oder ambulante Behandlungen durchgeführt werden (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 IfSG)

- *Verfassungsbeschwerde unzulässig mangels Betroffenheit in eigenen Grundrechten*