

# STELLUNGNAHME

Berlin, den 11. Oktober 2019

## Entwurf eines Gesetzes für den Schutz vor Masern und zur Stärkung der Impfprävention (Maserschutzgesetz), BT-Ds. 19/13452

Die eaf begrüßt das Ziel des Gesetzentwurfes, die Durchimpfungsrate gegen Masern in der Bevölkerung zu steigern. Das Ziel der WHO, Masern mittels einer hohen Durchimpfungsrate in der Bevölkerung zu eliminieren, wird in Deutschland ohne zusätzliche Anstrengungen in absehbarer Zeit nicht erreicht werden. Seit 2005 stagniert die Zahl der Maserninfektionen trotz aller bisherigen Anstrengungen. Immer wieder gibt es lokale Ausbrüche, bei denen neben älteren Kindern und Erwachsenen insbesondere auch Säuglinge und Kleinkinder betroffen sind, die aufgrund ihres Alters noch nicht geimpft werden konnten (Robert-Koch-Institut, Infektionsepidemiologisches Jahrbuch meldepflichtiger Krankheiten für 2018, Datenstand: 1. März 2019, S. 169). Gerade bei diesen Kindern können durch die Infektion mitunter gravierende Spätfolgen eintreten. Sie sind daher auf eine ausreichende Herdenimmunität in der Bevölkerung angewiesen.

Masern-Erreger sind hoch ansteckend. Impfungen stellen die effektivste Art der Infektionsprävention dar. Die eaf begrüßt daher staatliche Maßnahmen, die geeignet sind, die Durchimpfungsrate in der Bevölkerung zu steigern. Der Fokus sollte dabei in erster Linie auf dem Ausbau niedrigschwelliger Angebote zur Nachimpfung gelegt werden. Dieser Aspekt ist aus Sicht der eaf im Gesetz bislang unzureichend abgebildet. Sanktionierende Mittel wie ein Ausschluss ungeimpfter Kinder und Jugendlicher von bestimmten Bildungsangeboten stellen einen erheblichen Eingriff in das Recht der elterlichen Sorge (Art. 6 GG) dar. Da eine Ausbreitung des Erregers nur verhindert werden kann, indem möglichst viele Menschen schon im jungen Alter geimpft werden, sind sie als ultima ratio allerdings dann gerechtfertigt, wenn unterstützende Angebote nicht angenommen werden. Hier kann der Staat aus Erwägungen des Gemeinwohls dem elterlichen Sorgerecht rechtliche Grenzen setzen, soweit diese dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist aus Sicht der eaf nur teilweise dazu geeignet, das Ziel einer höheren Durchimpfungsrate zu erreichen, da die vorgeschlagenen Regelungen nicht zielgenau auf diejenigen Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sind, die bislang noch keinen ausreichenden Impfschutz aufweisen. Zudem werden einige der vorgeschlagenen Maßnahmen zu erheblichen rechtlichen Unsicherheiten und praktischen Problemen in Betreuungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche führen und können daher die Bereitschaft vor Ort, an der Erreichung des Gesetzesziels mitzuwirken, eher schwächen als stärken.

Die eaf bittet daher darum, die folgenden Bedenken im laufenden Gesetzgebungsverfahren aufzunehmen und bei der Überarbeitung des Gesetzentwurfes zu berücksichtigen:

1. Die Schaffung einer niedrighschwelligen Möglichkeit in den Lebenswelten der Familie vor Ort ist aus Sicht der eaf der entscheidende Faktor, mit dem eine ausreichende Impfquote in der Bevölkerung erreicht werden kann. **Eltern sollten daher mehr niedrighschwellige Möglichkeiten erhalten, ihre Kinder nachimpfen zu lassen**, beispielsweise im Rahmen von regelmäßigen Impfkationen in Kitas und Schulen. Ein Verbot für ungeimpfte Kinder und Jugendliche, Gemeinschaftseinrichtungen zu besuchen, sollte zwingend mit solchen praktischen Maßnahmen verknüpft werden. Bis auf die Ausweitung der Impfbefugnis für Ärztinnen und Ärzte in § 20 Absatz 4 IfSG fehlen im Gesetzentwurf jegliche Bemühungen um eine solche Möglichkeit. Die geplanten Verbesserungen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit durch die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) und die Krankenkassen reichen aus Sicht der eaf nicht aus, unzureichend geimpfte Kinder und ihre Eltern zu einer (Nach)Impfung zu motivieren. Die meisten Fälle von unzureichender Masernimpfung, insbesondere die nicht erfolgte Zweitimpfung, gehen nicht auf eine ideologische Ablehnung von Impfungen als solche zurück, sondern eher auf Nachlässigkeit (Deutscher Ethikrat, Impfen als Pflicht – Stellungnahme von 27. Juni 2019, S. 28 – 29 und 32 m.w.N.). Leider konnte auch der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) aufgrund seiner unzureichenden Ausstattung diese Gruppe kaum auffangen; dazu kommt in einigen Regionen noch ein Mangel an niedergelassenen Kinderärztinnen und –ärzten. Es bedarf daher einer verbindlichen Festschreibung, dass Akteure vor Ort derartige Angebote zur Nachimpfung anbieten müssen.
2. **Das Verbot, nicht ausreichend geimpfte Kinder in einer Kita zu betreuen, steht im Widerspruch zum Rechtsanspruch jedes Kindes auf einen Kita-Platz nach § 24 Absatz 2 und 3 SGB VIII.** Laut Gesetzesbegründung soll die Verweigerung der Aufnahme aufgrund unzureichender Impfung der Ablehnung eines zumutbaren Betreuungsplatzes gleichgestellt werden, was zu einem Verlust des o. g. Rechtsanspruchs führt. Es muss aus Sicht der eaf gesetzlich klargestellt werden, dass dieser Verlust nicht dauerhaft, sondern nur für den Zeitraum gilt, solange das betroffene Kind über keinen ausreichenden Impfschutz verfügt. Die Begründung des Gesetzentwurfes lässt zudem jegliche Abwägung mit dem Recht des Kindes auf frühkindliche Bildung und ihrer Bedeutung für die Kindesentwicklung vermis-

sen. Die staatliche Möglichkeit, ungeimpften Kindern die frühkindliche Bildung in Kindertageseinrichtungen zu verweigern, bedeutet einen erheblichen Eingriff in die Kindesentwicklung. Da solche Ausschlüsse auch erheblichen Einfluss auf den späteren Bildungsweg der betroffenen Kinder haben können und dem Bemühen der Bundesregierung, frühkindliche Bildung und Betreuung für möglichst viele Kinder sicherzustellen, entgegen stehen, hätte die eaf von der Bundesregierung eine vertiefte Abwägung der unterschiedlichen Rechte und Interessen aller Betroffenen erwartet, die sich in der Gesetzesbegründung auch entsprechend widerspiegelt. Die eaf bittet die Mitglieder des Deutschen Bundestages darum, diese Auseinandersetzung im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens nachzuholen und ggf. die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Ausschluss von Kindern aus Kindertageseinrichtungen so anzupassen, dass diesem Bildungsanspruch Rechnung getragen wird. Dazu gehört in erster Linie die gesetzliche Klarstellung, dass der Ausschluss nicht dauerhaft ist, sondern nur für den Zeitraum bis zum Aufbau eines ausreichenden Impfschutzes gilt.

3. **Eine ähnliche Abwägung fehlt für den Schul-Ausschluss von unzureichend geimpften Jugendlichen, die nicht mehr der Schulpflicht unterliegen.** Diesen wird durch ein verhängtes Verbot, die Schule weiter zu besuchen, u. U. das Erreichen eines Schulabschlusses unmöglich gemacht. Die Entscheidung ist zwar in das Ermessen des zuständigen Gesundheitsamtes gestellt; es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Ämter dem generalpräventiven Bedürfnis nach einer möglichst strikten Rechtsdurchsetzung den Vorzug geben gegenüber den individuellen Interessen des betroffenen Jugendlichen. Angesichts der Bedeutung eines Schulabschlusses für den weiteren Berufs- und Lebensweg – gerade auch bei Schülern mit schwierigen Bildungsbiografien – stellt sich auch hier die Frage der Verhältnismäßigkeit. Daher sollte der Gesetzentwurf aus Sicht der eaf eine Klarstellung enthalten, dass ein Ausschluss nicht möglich ist, wenn gewichtigere Gründe wie ein bevorstehender Schulabschluss das Interesse an einem lückenlosen Infektionsschutz überwiegen. Die vorausgehenden Beratungsgespräche mit den betroffenen Jugendlichen sollten zudem aus Gründen der Qualitätssicherung in regelmäßigen Abständen evaluiert werden.
4. **Das Verbot für ungeimpfte Schülerinnen und Schüler, einen Hort zu besuchen, ist nicht geeignet, das Ziel des Gesetzes, „einen besseren individuellen Schutz insbesondere von vulnerablen Personengruppen sowie einen ausreichenden Gemeinschaftsschutz von Maserninfektionen“ sicherzustellen (BT-Drs. 19/13452), zu erreichen.** Diese Kinder besuchen aufgrund der Schulpflicht vormittags die Schule und werden dort über mehrere Stunden mit anderen Kindern zusammen unterrichtet, mit denen sie u. U. auch nachmittags den Hort besuchen. Soweit dies der Fall ist, wird eine Ansteckung gerade bei hochvirulenten Erregern wie dem Masern-Virus durch einen Ausschluss von der Hort-Betreuung nicht verhindert. Die Regelung ist daher aus rechtlicher Sicht in Teilen nicht verhältnismäßig.

5. **Die Leiterinnen und Leiter der Gemeinschaftseinrichtungen, die nach § 20 Absatz 9 IfSG zukünftig den Impfstatus ihrer Beschäftigten und betreuten Kinder und Jugendlichen kontrollieren sollen, sind in der Regel fachlich nicht dazu qualifiziert, zu beurteilen, ob ein nach STIKO-Vorgaben ausreichender Impfschutz vorliegt.** Die reine Vorlage des Impfausweises bedarf eines Abgleichs mit dem Impfvorgaben der STIKO, die die Einrichtungsleiter als Fachfremde überhaupt nicht leisten können. Auch stellen sich Fragen der Amtshaftung, wenn aufgrund einer Fehleinschätzung der Leitung eine unzureichend geimpfte Person in die Einrichtung aufgenommen wird und dann weitere Personen ansteckt. Daher sollte überlegt werden, die Einschätzung des Impfstatus – wie vom Bundesrat vorgeschlagen (BR-Drs. 358/19, Nr. 15) – auf das zuständige Gesundheitsamt zu übertragen oder wahlweise die Vorlage eines ärztlichen Attests mit Bescheinigung eines STIKO-gerechten Impfstatus zur zwingenden Voraussetzung zu machen.
6. **Die Pflicht zur Vorlage eines Impfausweises bei einer Inobhutnahme und Unterbringung im Heim im Sinne des § 33 Nummer 4 IfSG wird in einigen Fällen nicht erfüllbar sein.** In den meisten Fällen tragen weiterhin die Eltern die Verantwortung für die Gesundheits-sorge des Kindes; sie sind daher auch im Besitz der fraglichen Impfdokumente. Da die Unterbringung in vielen Fällen aber gegen den Willen der Eltern geschieht, ist eine Kooperation mit dem Jugendamt und damit auch die Herausgabe entsprechender Unterlagen in diesen Fällen eher nicht zu erwarten.
7. **Für die meisten Kindertageseinrichtungen und Horte wird die Regelung eine vorausschauende Planung und Vergabe ihrer Betreuungsplätze erheblich erschweren.** Das betrifft auch und gerade die von der Bundesregierung in der Gesetzesbegründung vorgeschlagene Möglichkeit, Betreuungsverträge unter einer aufschiebenden Bedingung zu schließen. Angesichts der Knappheit von Betreuungsplätzen ist das „Freihalten“ von einzelnen Plätzen für nachzuimpfende Kinder sowohl für die Einrichtungen selbst wie auch für andere Familien auf der Warteliste eine Zumutung. Bei (noch) nicht ausreichend geimpften Kindern müssten dann zudem Kita-Gutscheine zunächst befristet ausgegeben werden, was zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die zuständigen Jugendämter oder gar zu einem zusätzlichen Konfliktpotential mit antragstellenden Eltern führen wird. Für Jugendämter, die Betreuungseinrichtungen wie auch für Eltern wird dadurch eine vorausschauende Planung erschwert und der bürokratische Aufwand erhöht. Die eaf bittet daher, gesetzlich genau zu präzisieren, welche rechtlichen und vertraglichen Folgen der unzureichende Impfstatus eines Kindes für die Inanspruchnahme eines Betreuungsplatzes und die Ausgabe der amtlichen Kita-Gutscheine hat.
8. **Zugleich bittet die eaf die Bundesregierung darum, Handreichungen für die Betreuungseinrichtungen zu entwickeln, welche rechtlichen und vertraglichen Folgen die Verhängung eines Tätigkeits- bzw. Betreuungsverbots für bereits betreute Kinder oder bereits angestellte Beschäftigte hat.** Bislang ist unklar, welche Folgewirkungen ein solches Verbot auf

bereits geschlossene Betreuungs- bzw. Arbeitsverträge hat: Ruhen die Verträge bis zu einer Nachimpfung bzw. endgültigen Verweigerung einer Impfung oder schafft das Verbot einen Grund für eine außerordentliche Kündigung? Hat ein Beschäftigter bei Nachholung fehlender Impfungen Anspruch auf bezahlte oder unbezahlte Freistellung, bis ein ausreichender Impfschutz aufgebaut ist? Kann das Tätigkeits- oder Betreuungsverbot schon nach der Erstimpfung aufgehoben werden oder muss es bis zur 2. Schutzimpfung aufrechterhalten werden? Das rechtliche Risiko dieser und anderer bislang ungeklärter Fragen kann nicht den einzelnen Einrichtungen aufgebürdet werden. Auch den betroffenen Beschäftigten, Kindern und Eltern kann eine Klärung dieser Fragen im Rahmen von u. U. jahrelangen Rechtsstreitigkeiten nicht zugemutet werden. Die Bundesregierung ist daher aus Sicht der eaf gehalten, Rechtssicherheit über die weiteren Folgen der von ihr vorgeschlagenen Regelungen zu schaffen.

9. **Der Gesetzentwurf bietet keine Lösung für die große Gruppe der unzureichend geimpften Erwachsenen aus den Jahrgängen 1970 bis 1990.** Diese sind oft ebenfalls von Masernausschüben betroffen (Robert-Koch-Institut, a. a. O.; Deutscher Ethikrat, a. a. O., S. 10 - 11 und 27 m.w.N.) und werden daher im Nationalen Aktionsplan 2015 - 2020 zur Elimination der Masern und Röteln in Deutschland als besonders in den Fokus zu nehmende Bevölkerungsgruppe gewertet – im Gegensatz übrigens zu Kindern im Kita- und Grundschulalter. Einen Versuch, die Gruppe der Erwachsenen gezielt anzusprechen und ihnen niedrigschwellige Möglichkeiten der Nachimpfung anzubieten, vermisst man allerdings im Gesetzentwurf. Da aber gerade diese Generation die heutige Elterngeneration darstellt und sich täglich in Kitas, Schulen und Horten aufhält, ist fraglich, wie wirksam das Ziel des Gesetzes erreicht werden kann, wenn Eltern als Infektionsquelle nicht ebenfalls in den Blick genommen werden. Auch hier sind aus Sicht der eaf niedrigschwellige Nachimpfungs-Kampagnen sinnvoll, bei denen sich Eltern beispielsweise gemeinsam mit ihren Kindern in Kitas und Schulen nachimpfen lassen können. Auch Impfkampagnen in Betrieben oder an von Eltern am Wochenende häufig aufgesuchten Orten (Einkaufszentren, Freizeiteinrichtungen, Stadtbibliotheken etc.) bieten sich hier an. Unabdingbar ist auch hierfür eine bessere Ausstattung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes.

*Die evangelische arbeitsgemeinschaft familie (eaf) ist der politische Dachverband familienbezogener Institutionen und Verbände der Evangelischen Kirche auf Bundes- und Länderebene. Als interdisziplinäres Netzwerk verfolgt die eaf Entwicklungen in allen für die Familie relevanten Politikbereichen. Sie engagiert sich für die Bedürfnisse und gesellschaftlichen Anliegen von Familien in Politik und Kirche.*