

Förderkreis Bad Nauheimer Gespräche e. V.

Impfempfehlung oder Impfpflicht?

Zum 152. Bad Nauheimer Gespräch begrüßte Prof. Dr. med. Ursel Heudorf, Geschäftsführerin des Fördervereins Bad Nauheimer Gespräche e. V., rund 120 Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Bildschirmen. „COVID-19 aktuell: Impfempfehlung oder Impfpflicht?“ lautete der Titel der Live-Online-Veranstaltung am 7. März 2022. Drei Experten betrachteten diese Frage aus medizinischer, geschichtlicher, ethischer und rechtlicher Perspektive und kamen zu dem Ergebnis, dass Freiwilligkeit besser ist als Zwang.



Foto: Peter Pulkowski



Foto: LWL/Noite



Foto: Deutscher Ethikrat/Reiner Zensen

Links: Prof. Dr. Fred Zepp
Mitte: Prof. Malte Thießen
Rechts: Prof. Dr. iur. Steffen Augsberg

Ende 2020 lief in Deutschland die Impfkampagne gegen das Coronavirus an. Angesichts eines stagnierenden Impffortschritts in der Bevölkerung haben Abgeordnete verschiedener Fraktionen am 3. März 2022 einen Gesetzentwurf zur Einführung einer allgemeinen Corona-Impfpflicht ab 18 Jahren vorgelegt – eine passende Gelegenheit, sich zu fragen, ob für eine gute Immunisierung der Bevölkerung Empfehlungen ausreichen oder ob dafür eine Impfpflicht erforderlich ist. Am generellen Nutzen der Impfung ließen die eingeladenen Referenten Prof. Dr. med. Fred Zepp, Prof. Dr. Malte Thießen und Prof. Dr. iur. Steffen Augsberg keine Zweifel. Ebenso große Einigkeit zeigten sie allerdings in ihrer Grundskepsis gegenüber einer allgemeinen Impfpflicht.

„Impfungen sind Schule für das Immunsystem“

Prof. Dr. med. Fred Zepp, Pädiater, Direktor des Zentrums für Kinder- und Jugendmedizin der Universitätsmedizin Mainz und Mitglied der Ständigen Impfkommission (STIKO), hob die Bedeutung von Impfungen hervor. Impfungen machten sich das physiologische Grundprinzip einer Infektion zunutze. Eine Infektion bedeute jedoch

nicht automatisch auch Krankheit. „Viele Menschen haben eine Infektion, aber nur ein gewisser Prozentsatz von ihnen entwickelt eine Krankheit“, stellte Zepp klar. „Das Immunsystem entwickelt in Auseinandersetzung des Organismus mit dem Krankheitserreger im Idealfall eine schützende Immunantwort, die dann zunächst zur Heilung und langfristig zur Protektion führt – ein natürlicher Vorgang, der prinzipiell mit jedem Atemzug angestoßen werden kann und unser Überleben sichert.“ Mit einem Impfstoff wolle man ans Ende dieser Reaktionskette kommen: zur schützenden Immunantwort und Protektion, ohne dass die Infektionskrankheit selbst durchgestanden werden muss. Bei vielen modernen Impfstoffen bestehe dank hochentwickelter Molekulartechnologien zudem die Möglichkeit, besser zu sein als die Natur. „Durch zugesetzte Hilfsstoffe, die sowohl die Immunantwort stärken als auch in eine bestimmte Richtung lenken können, kann die angestrebte Immunantwort besser sein, als sie es nach einer natürlichen Infektion wäre“, erklärte Prof. Zepp und resümierte: „Impfungen nutzen den natürlichen Weg, mit dem unser Immunsystem unser Überleben sicherstellt und sind nichts anderes als eine Schule für das Immunsystem.“

„Das moderne Impfwesen ist das erfolgreichste medizinische Interventionskonzept der Medizingeschichte“, ergänzte Fred Zepp mit einem Blick auf Zahlen, die eine Entwicklung der Infektionskrankheiten mit den höchsten Erkrankungszahlen im vergangenen Jahrhundert bis zur Jahrtausendwende zeigten. Einige dieser Erkrankungen gelten heute dank der Impfung als ausgerottet. Insbesondere in den vergangenen 50 Jahren habe es bei der Entwicklung von Impfstoffen enorme Fortschritte gegeben. „Heute können wir Kinder bereits in den ersten zwei Lebensjahren gegen 26 verschiedene Krankheitserreger absichern. Für die meisten dieser Erreger kann damit ein robustes Fundament für das gesamte weitere Leben geschaffen werden“, so Zepp.

Vom Impfstoff zum Impfprogramm

Mit einem kurzen Überblick über Aufgaben und Ziele der STIKO erklärte Prof. Zepp die Umsetzung von Impfprogrammen. Die STIKO wurde 1972 gegründet, um der Bevölkerung Anhaltspunkte für einen sinnvollen Umgang mit verfügbaren Impfstoffen zu geben. Vor diesem Hintergrund entwickelt die STIKO Empfehlungen zur Durchführung von Schutzimpfungen und hat die Aufgabe, Impfkonzepte auch dahingehend zu bewerten, dass sie mögliche Risiken, die durch Impfungen entstehen können, gegenüber den Vorteilen abwägt. Ziel der STIKO sei es, Empfehlungen im öffentlichen Interesse auszusprechen. Angesichts des in der COVID-19-Pandemie gelegentlich vorgebrachten Vorwurfs, die STIKO sei zu langsam, war dem Referenten der Hinweis wichtig, dass die Kommission ihre Empfehlungen nach dem Stand der Wissenschaft ausspricht. Dafür sei ein gewisser Zeitraum erforderlich, um die wissenschaftlichen Grundlagen für eine Empfehlung zusammentragen zu können. In der Corona-Pandemie sei dieses Vorgehen aufgrund der hohen Dynamik allerdings nicht tragbar gewesen, weshalb es mit einem Zeitraum von rund 12 Monaten bis zur Impfempfehlung ungewöhnlich schnell gegangen sei. Den Stand der Wissenschaft habe man dennoch berücksichtigt, wie die mittlerweile 18. Überarbeitung der COVID-19-Impfempfehlung zeige. Auch könne die STIKO eigentlich nur bzgl. Impfungen beraten, die in Deutschland oder Europa zugelassen sind. „In den vergangenen 18 Monaten musste dem aufgrund der schnellen Entwicklungen des Pandemiegeschehens und des Drucks zu schnellen Entscheidungen in manchen Fällen vorgegriffen werden“, ordnete Zepp die Vorgänge ein.

Die entscheidende Frage für eine Impfempfehlung sei, welche Impfziele für das Individuum und die Gesellschaft

erreicht werden können. „In die Bewertung der STIKO fließen stets die Krankheitslast und die gesundheitlichen Vorteile und Risiken der Impfung jeweils differenziert nach unterschiedlichen Personengruppen ein“, erläuterte Zepp. Daraus ergebe sich, dass die Gewichtung der Impfung und die Sinnhaftigkeit einer Impfempfehlung davon abhängig sind, wie groß der Vorteil ist und wie gering die Nachteile in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen sind. „Eine Impfung muss stets einen Vorteil für die Personen im Fokus haben, die die Impfung nutzen.“

COVID-19-Impfstrategien: Möglichkeiten und Grenzen

Anschließend kam Prof. Fred Zepp auf die Frage zu sprechen, was mit den bestehenden Impfprogrammen zu COVID-19 noch erreicht werden kann. Die Impfstoffe, die heute genutzt werden, seien für die Ursprungsvariante des Coronavirus entwickelt worden. „Glücklicherweise waren diese Impfstoffe auch für die darauffolgenden Virusvarianten noch ziemlich passgenau. Bei der Ende 2021 aufgetretenen Delta-Variante dagegen waren die Impfstoffe bereit nicht mehr ganz optimal passend“, gab Fred Zepp zu bedenken. Bei der Omikron-Variante zeige sich diese Diskrepanz noch deutlicher. Mit Blick auf die Sinnhaftigkeit einer allgemeinen Impfpflicht gegen das Coronavirus müsse man sich deshalb fragen, ob überhaupt Impfstoffe zur Verfügung stehen, mit denen ein sinnvolles Impfprogramm im Rahmen einer Impfpflicht durchgeführt werden kann. Auch mit Blick auf die differenzierte Krankheitslast in unterschiedlichen Altersgruppen sei zu fragen, was man innerhalb des bestehenden Impfprogramms mit einer Impfpflicht noch erreichen könne. Die Wirkung der Booster-Impfung lasse nach etwa 12 Wochen nach. Sie sei ein Werkzeug, mit dem man insbesondere Hochrisikogruppen schützen könne, das aber keinen nachhaltigen Impferfolg in der gesamten Population verspreche.

Um mögliche Potenziale einer Impfpflicht aufzudecken, warf Zepp abschließend einen Blick auf unterschiedliche Modellierungen. „Bei einer Impfquote von 85 Prozent ist man schon ganz gut aufgestellt. Diese Quote sollte also das Ziel sein“, konstatierte er. Derzeit betrage die Quote der Grundimmunisierung in der Bevölkerung 80 Prozent. Mehr als 75 Prozent der 60-Jährigen seien geboostert, etwa 20 Prozent der Über-18-Jährigen genesen und 60 Prozent der Kinder und Jugendlichen genesen oder geimpft. Mit Blick auf das derzeitige Impfprogramm und die vorhandenen Impfstoffe sind aus der Sicht von Fred Zepp Zweifel an der Sinnhaftigkeit einer Impfpflicht angebracht.

„Geschichte gesellschaftlicher Nebenwirkungen“

Antworten auf die Frage „Was können wir aus der Geschichte der Impfpflichten lernen?“ ließ der anschließende Vortrag des (Impf-)Historikers und Leiter des LWL-Instituts für westfälische Regionalgeschichte **Prof. Malte Thießen** erhoffen. Die Zeitreise in die Geschichte der Impfpflicht sei eine Geschichte gesellschaftlicher Nebenwirkungen. Erfahrungen mit der Impfpflicht konnten die Deutschen seit mehr als 200 Jahren sammeln: Als erstes Land führte Bayern im Jahr 1807 eine Impfpflicht gegen Pocken ein. Nicht alle Länder folgten diesem Beispiel. So habe Preußen auf Freiwilligkeit gesetzt, da eine Impfpflicht als Verstoß gegen die Gewissens- und Familienfreiheit betrachtet wurde. „Mit der Einführung des Reichsimpfgesetzes gegen Pocken 1874 galt erstmals eine allgemeine Impfpflicht für ganz Deutschland. Diese Pflicht entfiel erst mit der Ausrottung der Pocken Ende der 1970er Jahre“, spannte Prof. Thießen den Bogen zur langsamen Abkehr von der Pflicht.

Diesen Weg beschrieb Thießen als eine Geschichte des Streits um Nutzen und Schaden der Impfpflicht. Der Referent stellte Vor- und Nachteile einer allgemeinen Impfpflicht heute mit Blick auf die Historie einander gegenüber.

Vor- und Nachteile der Impfpflicht

Für die Impfpflicht spreche, dass sie zumindest kurzfristig die Impfquote erhöhte. „Zögernde wurden durch Druck mobilisiert. Eine offizielle polizeiliche Aufforderung machte die Impfung von einer gesundheitlichen zu einer gesellschaftlichen Aufgabe,“ betonte Thießen. Damit werde auch der zweite Vorteil deutlich: Das gesellschaftliche Interesse rücke in den Vordergrund und die Impfpflicht verbinde das Individuum mit dem Gemeinwohl. Der dritte Vorteil bestehe in der Doppeldeutigkeit der Impfpflicht. „Eine Pflicht betrifft nicht nur die Staatsbürger, sondern auch den Staat. Er ist gefordert, das Impfen in die Fläche zu bringen, Impfstoff anzubieten und den Impffortschritt zu erfassen“ erklärte der Referent. Aus historischer Perspektive sei die Impfpflicht ein großer Schub für Public Health gewesen.

Den genannten Vorteilen stellte Malte Thießen im Anschluss zahlreiche Nachteile gegenüber. Mit dem Auftreten von Vereinen von Impfgegnern und -kritikern habe die Einführung der Pocken-Impfpflicht erstmals zu einer Mobilisierung der Impfkritik geführt. Das Kernproblem habe aber nicht darin bestanden, dass der harte Kern der Impf-

gegner mobilisiert wurde, sondern dass sich auch viele andere Menschen, die z. B. Nebenwirkungen der Impfungen befürchteten, aus einem Informationsbedürfnis heraus dem Widerstand anschlossen. Die Impfpflicht forderte zudem einen enormen Ressourceneinsatz für Umsetzung, Kontrolle und Sanktionierung. „Kritiker argumentierten, dass die erheblichen Personal- und Geldmittel besser in niedrigschwellige Angebote und Aufklärung investiert seien“ so Prof. Thießen. „Hinzu kam, dass sich die Impfpflicht als stumpfes Schwert erwies, denn Zwangsimpfungen wurden aufgrund der Furcht vor schlechter Presse nur äußerst selten durchgeführt.“ Stattdessen habe der Staat auf Geld- und Gefängnisstrafen gesetzt, die kaum die gewünschte Wirkung erzielten. „Sanktionen verschärften nicht nur Auseinandersetzungen und erwiesen der Impfwerbung damit einen Bärendienst, sie ließen auch das Fälschungswesen für Impfnachweise florieren und schufen damit versteckte Infektionsherde“, ergänzte Prof. Thießen weitere Nachteile.

Schließlich könne eine Impfpflicht auch als Eingriff in die körperliche Unversehrtheit gewertet werden. „Bei diesem vielfach angeführten Argument gerät allerdings in Vergessenheit, dass körperliche Unversehrtheit immer auch ein Argument für eine Impfpflicht im Sinne des Schutzes der Vielen vor Infektionskrankheiten war“, stellte Thießen klar. Gleichzeitig schaffe dieser Eingriff aber eine Kultur des Misstrauens, denn die Impfpflicht unterstelle allen Menschen das Unvermögen, rational und solidarisch zu handeln. Damit werde ein Menschenbild geschaffen, das unserem Gesellschaftsmodell widerspricht, in dem die Selbstbestimmung des Menschen im Vordergrund steht.

Aus rein pragmatischen Gründen sei die Pflicht zur Pockenimpfung schließlich die einzige Impfpflicht in Deutschland geblieben. Durch Informations- und Aufklärungskampagnen, wie z. B. bei der Diphtherieschutzimpfung seien vergleichsweise höhere Impfquoten erzielt worden. „Es ist also eine Frage der Effektivität, ob man sich für Pflicht oder Empfehlung entscheidet“, konstatierte Malte Thießen.

Die Sehnsucht nach der Impfpflicht

Wenn die Freiwilligkeit aus historischer Perspektive als Erfolgsmodell zu werten sei, dränge sich die Frage auf, woher die aktuelle Sehnsucht nach einer Impfpflicht komme. Prof. Malte Thießen begründete sie mit dem hohen Handlungsdruck, dem die Gesundheitspolitik in der Corona-Pandemie ausgesetzt ist.

Für diesen Handlungsdruck gibt es aus seiner Sicht drei Erklärungen: Der erste Grund liege im Impfstoff selbst. Das relativ neue mRNA-Verfahren befördere bei manchen Menschen Ängste, weil es mit Genen zu tun hat. Die Angst um die Gene beschrieb Thießen als die „neue Urangst“ des 20. und 21. Jahrhunderts. „Auch, wenn diese Angst abwegig erscheint, muss man sie ernst nehmen und sich im Zusammenhang mit der Corona-Impfung damit auseinandersetzen“, mahnte er. Daher seien Kommunikation und Aufklärung aus seiner Sicht sinnvoller als eine Pflicht.

Ein weiterer Grund für den hohen Handlungsdruck der Politik sei hausgemacht. Das Coronavirus habe das mit den Impfungen seit den 1970er Jahren verbundene Sicherheitsgefühl erschüttert und Immunität zu einer Relativitätstheorie werden lassen. Seitens der Politik sei immer wieder kommuniziert worden, die Pandemie ende, sobald ein Impfstoff verfügbar sei – ein Widerspruch zum bereits früh von Medizinerinnen und Medizinern geäußerten Hinweis, dass die Effektivität der Impfstoffe erst beobachtet werden müsse. Den dritten Grund für den hohen Handlungsdruck sieht Prof. Malte Thießen in einem Wandel von Gesundheitskonzepten. Impfungen seien immer auch ein Test für die sozialen Bindekräfte einer Gesellschaft. Derzeit falle die individuelle Risikoabwägung einiger Menschen zuungunsten des Allgemeinwohls aus – wenn auch unsolidarisch, sei dieses Verhalten aus historischer Sicht nachvollziehbar. „Seit den 1970er Jahren hat sich die Vorstellung vom präventiven Selbst durchgesetzt. Die damit verbundene Selbstoptimierung des Körpers und die Vorstellung, dass Vorsorge Selbstsorge ist, drängten die soziale Dimension des Impfens in den Hintergrund“ erläuterte Prof. Thießen. Damit könne man die Impfpflicht zwar als einen Versuch werten, die soziale Frage wieder in den Fokus zu rücken. Die Idee, dass sich Solidarität mit einer Impfpflicht verordnen lasse, sehe er allerdings skeptisch.

„Zur Frage einer Impfpflicht treten aus historischer Perspektive also eher Nach- als Vorteile hervor. Auch heute sollten zudem die gesellschaftlichen Nebenwirkungen im Blick behalten werden“, plädierte Malte Thießen.

Impfpflicht: Ethische und verfassungsrechtliche Probleme

Bis zu seiner Ad-hoc-Empfehlung zu einer Ausweitung der bereichsbezogenen gesetzlichen Impfpflicht gegen das Coronavirus am 22. Dezember 2022 hatte sich der Deutsche Ethikrat gegen eine allgemeine Impfpflicht in Deutschland ausgesprochen. Das Votum zu dieser Emp-

fehlung fiel allerdings nicht einstimmig aus: 13 Ratsmitglieder hatten sich für eine allgemeine Impfpflicht ausgesprochen, 7 Mitglieder für eine Impfpflicht ab dem 18. Lebensjahr und 4 Mitglieder hatten mit Verweis auf die derzeitigen Gegebenheiten und Unklarheiten gegen die Impfpflicht gestimmt, darunter **Prof. Dr. iur. Steffen Augsberg**. Der Rechtswissenschaftler mit Lehrstuhl an der Universität Gießen und Mitglied des Deutschen Ethikrats schickte seinem Vortrag die Hinweise voraus, dass er an dieser Stelle nicht für die Institution Ethikrat spreche und auch für ihn der allgemeine Nutzen von Impfungen nicht in Frage stehe. Er wolle sich auch nicht generell gegen eine Impfpflicht aussprechen. Es sei jedoch wichtig, aus unterschiedlichen Perspektiven zu prüfen, ob diese Maßnahme tatsächlich das bringt, was man sich davon erhofft. Diese Voraussetzung sehe er bei der aktuellen Debatte nicht gegeben. Aus rechtlicher und ethischer Perspektive habe er mittlerweile starke Zweifel daran, dass die Einführung einer allgemeinen Impfpflicht eine zielführende und sinnvolle Maßnahme sein kann.

Diskussion der Impfpflicht: Warum jetzt?

„Warum befassen wir uns gerade jetzt mit der Impfpflicht? Haben wir nicht international und auch innenpolitisch andere Probleme?“, fragte Augsberg und betonte, dass es auch jenseits anderer politischer Herausforderungen weitere gute Gründe gebe, skeptisch auf die Impfpflichtdebatte zu blicken. So sei z. B. das häufig vorgetragene Argument der Verhinderung einer Überlastung des Gesundheitssystems nicht mehr tragbar. Deutschland verfüge über etwa viermal so viele Intensivbetten wie Italien, das eine ähnliche demographische Ausgangslage habe. Insgesamt stehe Deutschland mit der Debatte international relativ isoliert da. Sein Eindruck sei, dass die aktuelle Diskussion um eine Impfpflicht vor allem symbolischen Charakter habe und seitens der Politik die Botschaft vermittelt werden solle, gegen das Coronavirus gebe es eine einfache Lösung.

Gesetzgebungsverfahren: Strukturelle Probleme

Das Gesetzgebungsverfahren zur Impfpflicht sei aus mehreren Gründen defizitär und geprägt von einer eigenartigen Prioritätensetzung des Gesetzgebers, so Prof. Steffen Augsberg. „Statt viel Aufmerksamkeit auf die Impfpflicht zu verwenden, hätten wir uns bereits Ende 2021 auf die Booster-Impfung konzentrieren können. Auch bei den Menschen, die besonders gefährdet sind und um die wir

uns verstärkt kümmern müssten, haben wir heute eine traurige Booster-Rate“, erklärte Augsberg. Zudem liege eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Triage vor, die den Gesetzgeber auffordert, unverzüglich eine entsprechende Regelung zu treffen. Dies habe der Bundestag bisher ignoriert.

Mit einer impliziten Abwertung des parlamentarischen Verfahrens verbunden sei die Bezeichnung der Orientierungsdebatte im Deutschen Bundestag unter Aufhebung der Fraktionsdisziplin als „Sternstunde“. Damit werde suggeriert, dass der übliche Vorgang des Erstellens von Gesetzesvorlagen unter ministerialer Prüfung problematisch oder bei diesem Thema jedenfalls nicht angemessen sei. Auch das Verhältnis von Gesetz, Verordnung und sonstiger untergesetzlicher Konkretisierung sei im Gesetzgebungsverfahren zur Impfpflicht ein Problem. Selbst in Verordnungsform würde eine Vorgabe zur Impfpflicht dem Grundgedanken der Wesentlichkeitslehre widersprechen. Diese besagt, dass die wesentlichen Entscheidungen durch das Parlament zu treffen sind. Grundrechtswesentliche Entscheidungen, wie die Konkretisierung einer Impfpflicht, könnten nicht durch eine untergeordnete Behörde, wie das RKI, vorgenommen werden.

Kritik am aktuellen Gesetzentwurf

Prof. Steffen Augsberg schloss einen kritischen Ausblick auf den aktuellen Gesetzentwurf für eine allgemeine Impfpflicht ab 18 Jahren an. Aus mehreren Gründen sei dieser eine handwerklich wie inhaltlich problematische Regelung:

„Unklar bleibt, was mit dieser Regelung erreicht werden soll. Eine Begründung, warum alle Volljährigen in die Impfpflicht einbezogen werden, fehlt und die unterschiedliche Gefährdung verschiedener Altersgruppen bleibt unberücksichtigt“, argumentierte Augsberg. Auch die getroffenen Aussagen zu Impfwirkungen seien unzureichend, ließen mögliche Nebenwirkungen außen vor und seien damit dem Vertrauen in die Impfung abträglich. Auch Sanktionen seien im Gesetzentwurf technisch unsauber zusammengefasst, wobei ebenfalls nicht deutlich werde, was mit den Strafen bezweckt werden soll. „Ebenfalls unklar bleibt, wie wir eine nicht unwahrscheinliche Widerstandssituation bewältigen sollen. Man muss sich bei der Entscheidung für eine Impfpflicht vorher überlegen, wie das die Verwaltung und die Gerichte belasten wird. Das wird im Gesetz nicht näher bestimmt“, ergänzte Augsberg.

Er befürchte, dass die Impfpflicht ein erneuter Versuch sei, die eine richtige Maßnahme zu finden, die dann endlich das Ende der Pandemie bedeute. „Wir werden es aber nicht schaffen, das Virus so zu eliminieren, dass es keinerlei Krankheits- und Todesfälle mehr gibt. Vielmehr werden wir als Gesellschaft lernen müssen, mit dem Virus zu leben und die Risiken handhabbar zu machen. Impfungen sind dafür ein ganz wesentliches Mittel, können aber nicht alle anderen Maßnahmen vergessen machen“, schloss Augsberg. Aus heutiger Sicht glaube er im Übrigen nicht, dass es zu einer allgemeinen Impfpflicht ab 18 Jahren kommen werde.

– ACG –