



Ausarbeitung

**Staatshaftung als Folge staatlicher Warnungen vor Impfstoffen oder
der Aussetzung der Impfung mit einem Impfstoff**

Staatshaftung als Folge staatlicher Warnungen vor Impfstoffen oder der Aussetzung der Impfung mit einem Impfstoff

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 053/21
Abschluss der Arbeit: 23. März 2021
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

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

1. Fragestellung

Gefragt wurde nach **Schadensersatzansprüchen** gegenüber dem deutschen **Staat** als Folge **staatlicher Warnungen vor** einem bestimmten, zentral auf europäischer Ebene unter Beteiligung der Europäischen Arzneimittelagentur (European Medicines Agency – EMA) **zugelassenen Impfstoff**. Weiterhin wurde nach Schadensersatzansprüchen gegenüber dem Staat als Folge der Anordnung der **Aussetzung der Impfung** mit diesem Impfstoff gefragt.

2. § 839 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in Verbindung mit Art. 34 Grundgesetz (GG)

Infrage kommt insbesondere die **Amtshaftung** gemäß § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG.¹ Haftungsschuldner ist gemäß Art. 34 S. 1 GG der Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst der Schädiger steht. Im Folgenden werden die Anspruchsvoraussetzungen dargelegt und dabei auf Gesichtspunkte hingewiesen, die sich im Zusammenhang staatlicher Warnungen vor Impfstoffen bzw. der Anordnung der Aussetzung der Impfung stellen können. Eine abschließende Klärung der sich aufwerfenden Rechtsfragen kann jedoch an dieser Stelle nicht erfolgen.

2.1. Beamter in Ausübung eines öffentlichen Amtes

Es muss ein Beamter in Ausübung eines öffentlichen Amtes gehandelt haben. **Beamter** i.S.d. § 839 Abs. 1 S. 1 BGB kann jede Person sein, die von der zuständigen Stelle mit der Ausübung eines öffentlichen Amtes betraut worden ist. Darunter fallen etwa auch **Mitglieder der Bundes- und Landesregierungen**.² Der Beamte i.S.d. § 839 BGB muss **hoheitlich tätig** geworden sein. Demnach muss der Amtswalter **bei rechtsförmigem Handeln** aufgrund öffentlich-rechtlicher Normen tätig geworden sein, **bei Realakten** in amtlicher Funktion unter Verfolgung öffentlicher Zwecke.³ Das Fehlverhalten muss zudem „in Ausübung“ des öffentlichen Amtes begangen worden sein und **nicht bloß „bei Gelegenheit“** der Amtstätigkeit.⁴

2.2. Amtspflichtverletzung

Erforderlich ist eine **Amtspflichtverletzung**. **Fehlerhaftes Informationshandeln** des Staates kann eine Amtspflichtverletzung darstellen.⁵ Damit kommt es auf die Einhaltung der einfachgesetzlichen bzw. verfassungsrechtlichen Anforderungen an staatliches Informationshandeln an.

1 Siehe zum Überblick die Kurzinformation der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 9. Juli 2020, Grundsätze der Amtshaftung, WD 3 - 3000 - 169/20 (abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/711232/1350329565fdbf483d59fca445fa74ef/WD-3-169-20-pdf-data.pdf>, Stand: 22. März 2021).

2 Vgl. BGH NJW 1977, 713; Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 183.

3 Vgl. Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 198, 200.

4 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 241 ff.

5 Vgl. etwa OLG Stuttgart NJW 1990, 2690; LG Bonn, NJW-RR 2000, 1144; LG Wiesbaden NJW 2001, 2977; siehe auch Tremml/Luber, NJW 2005, 1745 (1746); Schoch, NJW 2012, 2844 (2849).

Es gibt allgemein eine Amtspflicht zu rechtmäßigem Handeln.⁶ Grundsätzlich kann die **Anordnung der Aussetzung** der Impfung mit einem bestimmten Impfstoff eine **Amtspflichtverletzung** darstellen, wenn sie **rechtswidrig** erfolgt.

2.2.1. Einfachgesetzliche Anforderungen

Die Warnung vor Impfstoffen kann ggf. auf § 69 Abs. 4 Arzneimittelgesetz (AMG)⁷ gestützt werden. Danach kann unter anderem im Fall eines Rückrufs eines Arzneimittels nach § 69 Abs. 1a S. 4 AMG auch eine **öffentliche Warnung** durch die **zuständige Bundesoberbehörde** erfolgen.⁸ Als **Voraussetzung** der Warnung nach § 69 Abs. 4 AMG müsste somit bereits ein **Rückruf erfolgt** sein. Die Rechtsgrundlage bezieht sich unter anderem auf **gemeinschaftsrechtlich zugelassene** Arzneimittel, d.h. auch solche Arzneimittel, die zentral durch die Europäische Kommission auf Grundlage eines Gutachtens des bei der EMA eingerichteten Ausschusses für Arzneimittelspezialitäten zugelassen wurden.⁹ Die zuständige Bundesoberbehörde kann gemäß § 69 Abs. 1a S. 4 AMG das Ruhen der Zulassung oder den Rückruf dieser Arzneimittel anordnen, sofern ihr Tätigwerden zum Schutz der Gesundheit von Mensch oder Tier oder zum Schutz der Umwelt **dringend erforderlich** ist. Zudem muss ein Fall des § 69 Abs. 1 S. 2 Nr. 2, 2a oder 4 AMG vorliegen. Darunter fällt unter anderem der begründete Verdacht, dass das Arzneimittel schädliche Wirkungen hat, die über ein nach den Erkenntnissen der medizinischen Wissenschaft vertretbares Maß hinausgehen. Für Impfstoffe ist gemäß § 77 AMG das **Paul-Ehrlich-Institut** die zuständige Bundesoberbehörde.

Die **Aussetzung der Impfung** mit einem bestimmten gemeinschaftsrechtlich zugelassenen Impfstoff kann wohl grundsätzlich durch eine Maßnahme nach **§ 69 Abs. 1a S. 4 AMG** (Anordnung des Ruhens der Zulassung oder **Rückruf**) auf Anordnung der zuständigen Bundesoberbehörde erreicht werden. Dafür müssen die **Voraussetzungen** des § 69 Abs. 1a S. 4 AMG **eingehalten** werden.¹⁰ Auch kann die Aussetzung der Impfung möglicherweise durch die **zuständigen (Landes-)Behörden** gemäß § 69 Abs. 1a S. 2 AMG erreicht werden. Danach können die zur Beseitigung festgestellter und zur Verhütung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen getroffen werden, sofern diese zum Schutz der Gesundheit von Mensch oder Tier oder zum Schutz der Umwelt dringend erforderlich sind. Es ist denkbar, dass die Aussetzung der Impfung daneben auch auf **andere Rechtsgrundlagen** gestützt werden kann. Dies kann hier nicht abschließend geklärt werden.

6 Vgl. Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 246 m.w.N.

7 Arzneimittelgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3394), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2870) geändert worden ist.

8 Zu weiteren Anforderungen an die Warnung siehe Delewski, in: Kügel/Müller/Hofmann (Hrsg.), Arzneimittelgesetz, 2. Auflage 2016, § 69 Rn. 57 ff.

9 Rehmann, Arzneimittelgesetz (AMG), 5. Auflage 2020, Vorbemerkung zu §§ 21-37 Rn. 5 ff., § 69 Rn. 11.

10 Siehe dazu allgemein Rehmann, Arzneimittelgesetz (AMG), 5. Auflage 2020, § 69 Rn. 3 ff., 11.

2.2.2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Informationshandeln

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann sich unabhängig von Regelungen wie § 69 Abs. 4 AMG, welche Verwaltungsbehörden im Rahmen ihres Gesetzesvollzugs zu Warnungen ermächtigen, eine Kompetenz der **Bundesregierung** zum **Informationshandeln** direkt **aus der Verfassung** ergeben.¹¹ Dafür können verfassungsrechtliche Anforderungen aus betroffenen **Grundrechten** wie der **Berufsfreiheit** gemäß **Art. 12 Abs. 1 GG** folgen.¹² Marktbezogene Informationen des Staates **beeinträchtigen** den Gewährleistungsbereich der Berufsfreiheit **nicht**, sofern der Einfluss auf wettbewerbserhebliche Faktoren ohne Verzerrung der Marktverhältnisse nach Maßgabe bestimmter Vorgaben erfolgt.

Es muss eine **Aufgabe** der Regierung oder Verwaltung vorliegen, welche mittels öffentlicher Informationen wahrgenommen werden kann.¹³ Dann liegt in der Aufgabenzuweisung grundsätzlich auch eine Ermächtigung zum Informationshandeln. Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die **Staatsleitung der Bundesregierung** zu bejahen.

Die **Zuständigkeitsordnung** zwischen Bund und Ländern sowie innerhalb der Bundesregierung ist zu beachten. Die **Bundesregierung** ist überall dort zur Informationsarbeit berechtigt, wo ihr eine **gesamtstaatliche Verantwortung der Staatsleitung** zukommt, die mit Hilfe von Informationen erfüllt werden kann.¹⁴ Der Bund ist zur Staatsleitung insbesondere berechtigt, wenn Vorgänge wegen ihres Auslandsbezugs oder ihrer länderübergreifenden Bedeutung **überregionalen Charakter** haben und eine bundesweite Informationsarbeit der Regierung die **Effektivität** der Problembewältigung **fördert**. Innerhalb der Bundesregierung ist das **Ressortprinzip** zu beachten (Art. 65 GG).

Die Information muss grundsätzlich **inhaltlich richtig** sein. Der Träger der Staatsgewalt kann allerdings auch dann zur Verbreitung von Informationen **unter besonderen Voraussetzungen** berechtigt sein, wenn ihre Richtigkeit **noch nicht abschließend geklärt** ist.¹⁵ In solchen Fällen hängt die Rechtmäßigkeit der staatlichen Informationstätigkeit davon ab, ob der Sachverhalt vor seiner Verbreitung im Rahmen des Möglichen sorgsam und unter Nutzung verfügbarer Informationsquellen, ggf. auch unter Anhörung Betroffener, sowie in dem Bemühen um die nach den Umständen erreichbare Verlässlichkeit aufgeklärt worden ist. **Verbleiben dennoch Unsicherheiten** in tatsächlicher Hinsicht, ist der Staat an der Verbreitung der Informationen gleichwohl jedenfalls dann nicht gehindert, wenn es **im öffentlichen Interesse** liegt, dass die Marktteilnehmer über einen für ihr Verhalten wichtigen Umstand, etwa ein Verbraucherrisiko, aufgeklärt werden. Dies kann gerade bei der Aufklärung von Verbrauchern über **Gesundheitsrisiken** gelten.¹⁶ In solchen Fällen ist es laut Bundesverfassungsgericht aber angezeigt, die Marktteilnehmer **auf verbleibende Unsicherheiten**

11 Vgl. BVerfGE 105, 252 (271).

12 Siehe zum Folgenden BVerfGE 105, 252 (268 ff.); Voßkuhle/Kaiser, JuS 2018, 343 (344).

13 BVerfGE 105, 252 (268).

14 BVerfGE 105, 252 (270 f.).

15 Zum Folgenden BVerfGE 105, 252 (272).

16 Schoch, NJW 2012, 2844 (2848); vgl. auch LG Wiesbaden, NJW 2001, 2977 (2978 f.).

über die Richtigkeit der Information **hinzuweisen**. Das Informationshandeln wird rechtswidrig, wenn eine Information sich **im Nachhinein als unrichtig** erweist und dennoch **weiterverbreitet** oder **nicht korrigiert** wird, obwohl sie für Marktverhalten weiter von Belang ist.¹⁷

Informationen unterliegen zuletzt dem **Sachlichkeitsgebot**.¹⁸ Wertungen dürfen **nicht auf sachfremden Erwägungen** beruhen. Die Information darf in der Form **weder unsachlich noch herabsetzend formuliert** sein. Im Übrigen ist die Verbreitung von Informationen unter Berücksichtigung möglicher nachteiliger Wirkungen für betroffene Wettbewerber **auf das zur Informationsgewährung Erforderliche zu beschränken**.

Unter Umständen kann das Informationshandeln in seiner Zielsetzung und seinen mittelbar-faktischen Wirkungen einem **Eingriff als funktionales Äquivalent** gleichkommen.¹⁹ Das ist jedenfalls dann der Fall, wenn die Information direkt auf die Marktbedingungen konkret individualisierter Unternehmen zielt, indem sie die Grundlagen der Entscheidungen am Markt zweckgerichtet beeinflusst und so die Markt- und Wettbewerbssituation zum wirtschaftlichen Nachteil der betroffenen Unternehmen verändert.²⁰ Auch wenn eine eingriffsgleiche Maßnahme vorliegt, kann dies verfassungsgemäß sein, wenn sie sich **rechtfertigen** lässt. Sie muss vor allem **verhältnismäßig** sein, d.h. ein legitimes Ziel mit geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln verfolgen.

2.3. Drittbezogenheit der Amtspflicht, kausaler Schaden, Verschulden und kein Haftungsausschluss

Die Amtspflicht muss einem **Dritten gegenüber** bestehen (sog. Drittbezogenheit). Dazu muss sie dem Amtsträger wenigstens auch im Interesse des Einzelnen und nicht (allein) im Interesse der Allgemeinheit und des Staates auferlegt sein.²¹ Allerdings ist hier in Bezug auf die einzelnen Amtspflichten vieles unklar. Die Bestimmung der Drittbezogenheit kann nur **im Einzelfall** erfolgen.

Weiterhin muss die Amtspflichtverletzung des Beamten **schuldhaft**, d.h. vorsätzlich oder fahrlässig erfolgt sein. Bei einem Handeln der Bundesregierung dürften sich angesichts ihres **weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum** im Bereich der Staatsleitung an dieser Stelle besondere Schwierigkeiten ergeben.²²

Die Amtspflichtverletzung muss auch **kausal** für einen **Schaden** des geschützten Dritten geworden sein. So müsste ein Vermögensschaden, z.B. **Umsatzeinbußen**, gerade Folge etwa eines staatlichen Informationshandelns sein. Wenn die Medien ausführlich über eine bestimmte Problematik berichtet

17 BVerfGE 105, 252 (273).

18 BVerfGE 105, 252 (272 f.).

19 BVerfGE 148, 40 (51, Rn. 28); siehe auch BVerfGE 105, 252 (273); BVerfGE 105, 279 (300 f.).

20 BVerfGE 148, 40 (51, Rn. 28).

21 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 285 f. m.w.N.

22 Vgl. Tremml/Luber, NJW 2005, 1745 (1747).

haben, kann es an einem nachweislichen Kausalzusammenhang zwischen dem nur dazu tretenden Informationshandeln der Bundesregierung und den Umsatzeinbußen fehlen.²³

Es dürfen zuletzt **keine Ausschlussgründe** nach § 839 BGB vorliegen. So ist der Anspruch gemäß § 839 Abs. 1 S. 2 BGB ausgeschlossen, wenn dem Beamten nur **Fahrlässigkeit** zur Last fällt und der Verletzte **auf andere Weise**, d.h. gegenüber einem Dritten, **Ersatz** zu erlangen vermag (sog. Subsidiaritätsklausel). Wenn die Amtspflichtverletzung durch einen **Richter** bei einem Urteil in einer Rechtssache erfolgt ist, besteht der Anspruch nach § 839 Abs. 2 S. 1 BGB nur dann, wenn die Pflichtverletzung in einer Straftat besteht (sog. Richterspruchprivileg). Der Anspruch ist zudem gemäß § 839 Abs. 3 BGB ausgeschlossen, wenn der Verletzte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines **Rechtsmittels** abzuwenden.

3. Weitere Anspruchsgrundlagen

Prinzipiell könnten daneben weitere Anspruchsgrundlagen einschlägig sein. So wurde in der Rechtsprechung vereinzelt auch ein **Entschädigungsanspruch wegen enteignungsgleichen Eingriffs** als Folge rechtswidrigen Informationshandelns geprüft.²⁴ Dazu wäre eine durch eine hoheitliche Maßnahme unmittelbar bewirkte rechtswidrige Beeinträchtigung einer als Eigentum geschützten vermögenswerten Rechtsposition erforderlich; weiterhin ist der Vorrang des Primärrechtsschutzes einzuhalten.²⁵ Damit wäre jedenfalls wiederum die **Rechtswidrigkeit** des staatlichen Handelns notwendig, wofür das oben Gesagte entsprechend gilt.

23 LG Bonn, NJW-RR 2000, 1144 (1146 f.); OLG Düsseldorf, NJW-RR 1993, 1184 (1184 f.); Tremml/Luber, NJW 2005, 1745 (1747); Schoch, NJW 2012, 2844 (2849 f.).

24 LG Stuttgart NJW 1989, 2257 (2263); vgl. auch Ossenbühl, ZHR 155 (1991), 329 (345 ff.).

25 Waldhoff/Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage 2020, § 27 Rn. 89, 96 ff.