

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Kathrin Vogler, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 20/263 –**

Umsetzung des Gesetzes zur Stärkung der Entscheidungsbereitschaft bei der Organspende

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Gesetz zur Stärkung der Entscheidungsbereitschaft bei der Organspende droht nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller, die in es gesetzten Hoffnungen auf eine merkliche Erhöhung der Anzahl an Organspenderinnen und Organspendern zu enttäuschen. Der aktuelle Stand der Vorbereitungen zu seiner Umsetzung lässt erwarten, dass zum Inkrafttreten des Gesetzes am 1. März 2022 die technischen Voraussetzungen zu seiner Anwendung nicht geschaffen sein werden. Wichtige Voraussetzungen zum Zugang zu dem geplanten Register für Organspenderinnen und Organspender sind weiterhin nicht gegeben. Darüber hinaus bestehen seitens der Länder weiterhin verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Aufgabenübertragung auf die Kommunen durch den Bund, die mit der Umsetzung des Gesetzes einhergehen soll (laut Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 68 der Abgeordneten Dr. Petra Sitte auf Bundestagsdrucksache 20/9).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Nach einer intensiven gesellschaftlichen und parlamentarischen Debatte über die Reform der Organspende hat der Deutsche Bundestag am 16. Januar 2020 das Gesetz zur Stärkung der Entscheidungsbereitschaft bei der Organspende verabschiedet, dessen Entwurf aus der Mitte des Deutschen Bundestages interfraktionell in die parlamentarischen Beratungen eingebracht worden war. Das Gesetz vom 16. März 2020 tritt am 1. März 2022 in Kraft. Ziel des Gesetzes ist es, dass sich mehr Menschen mit der Frage der Organ- und Gewebespende und der eigenen Spendebereitschaft auseinandersetzen und dazu eine informierte Entscheidung treffen, die dokumentiert wird. Um dies sicherzustellen, bedarf es einer umfassenden Information der Bevölkerung und einer entsprechenden Erweiterung und Verbesserung der Aufklärung.

Dazu sieht das Gesetz im Wesentlichen die Einrichtung eines bundesweiten Online-Registers vor, in dem Bürgerinnen und Bürger jederzeit ihre Erklärungen zur Organ- und Gewebespende abgeben, widerrufen und ändern können.

Ausweisstellen von Bund und Ländern müssen den Bürgerinnen und Bürgern Aufklärungsmaterial und Organspendeausweise aushändigen und dabei auf weitere Beratungs- und Informationsmöglichkeiten sowie auf die Möglichkeit, die Erklärung zur Organ- und Gewebespende vor Ort in den Ausweisstellen abgeben zu können, hinweisen. Hausärztinnen und Hausärzte können ihre Patientinnen und Patienten alle zwei Jahre zur Organ- und Gewebespende ergebnisoffen beraten. Mit der Einrichtung des Registers für Erklärungen zur Organ- und Gewebespende wurde das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) gesetzlich beauftragt. Die Bundeszentrale für gesundheitlichen Aufklärung (BZgA) wird die notwendigen Aufklärungsmaterialien u. a. für Ausweisstellen und Hausärzteschaft zur Verfügung stellen. Zudem macht die Einrichtung des Registers für Erklärungen zur Organ- und Gewebespende und die daraus resultierende Möglichkeit für Bürgerinnen und Bürger, dort ihre Entscheidung zur Organ- und Gewebespende abzugeben, eine entsprechende Aufklärung der Bevölkerung erforderlich. Auch diese Aufgabe obliegt der BZgA. Die zuständigen Bundesoberbehörden haben unter der Fachaufsicht des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) frühzeitig – parallel zum damaligen Gesetzgebungsverfahren – mit der Planung der erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen sowie der möglichen Konzeption der Registerarchitektur begonnen. Die Bundesregierung hält es für verfrüht, bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes im kommenden Jahr über seine möglichen Auswirkungen auf die Organspende zu spekulieren.

1. Wann wurde die Umsetzung des Gesetzes in der Gesundheitsministerkonferenz zum ersten Mal thematisiert, und welche Hindernisse bei der Umsetzung wurden dort von den Landesregierungen angesprochen?
2. Welche konkreten Maßnahmen hat das Bundesministerium für Gesundheit als Konsequenz aus den Diskussionen der Gesundheitsministerkonferenz eingeleitet oder geplant?

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 1 und 2 zusammen beantwortet.

Bei der Gesundheitsministerkonferenz (GMK) handelt es sich um ein Gremium der Länder, so dass die Frage 1 im Kern deren Zuständigkeit betrifft.

Ein Verfahrensvorschlag zur Authentifizierung und Abgabe von Erklärungen zur Organ- und Gewebespende in den Bürgerämtern, der unter Einbeziehung von Ländervertretern und den Herstellern der Software der Ausweisstellen (sogenannte Fachverfahrenshersteller) frühzeitig vom BfArM entwickelt wurde, wurde bereits mit Schreiben des damaligen Bundesministers für Gesundheit vom 5. Mai 2020 proaktiv sowohl der Innen- als auch der Gesundheitsministerkonferenz der Länder sowie den Kommunalen Spitzenverbänden bekannt gemacht. Mit diesem Schreiben bat der damalige Bundesgesundheitsminister die Länder, die zur Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtung erforderlichen Maßnahmen im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu ergreifen. In einer Sitzung des Arbeitskreises I der Innenministerkonferenz (IMK) im Oktober 2020 wurde das Thema erörtert und der vorgelegte Verfahrensvorschlag überwiegend als geeignet und praktikabel angesehen. Ein Beschluss wurde jedoch nicht gefasst. Mit Schreiben vom 27. Januar 2021 bat der damalige Bundesgesundheitsminister die Landesgesundheitsministerinnen und Landesgesundheitsminister um Stellungnahme, wie sie ab dem 1. März 2022 die Möglichkeit der Abgabe einer Erklärung zur Organ- und Gewebespende anbieten bzw. gewährleisten wollen. Nachdem sich die IMK mit Beschluss vom 18. Juni 2021 für die Anbindung der Bürgerämter an das Register für unzuständig erklärte und auf die Zuständigkeit der Gesundheitsressorts verwies, hat die Fachabteilung des BMG unver-

zöglich zu einem Bund-Länder-Fachgespräch mit den Innen- und Gesundheitsressorts am 23. Juni 2021 zum weiteren Vorgehen eingeladen. Weitere Gespräche folgten in der zweiten Jahreshälfte. Ein viertes Gespräch wird voraussichtlich Mitte Januar 2022 stattfinden.

3. Welche konkreten verfassungsrechtlichen Bedenken sind von Länderseite bezüglich des geplanten Registers geäußert worden, und wie beurteilt die Bundesregierung diese?

Nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 6 des Grundgesetzes (GG) dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht durch Bundesgesetz übertragen werden. Die Länder halten die Aufgabenübertragung auf die Kommunen durch das Gesetz zur Stärkung der Entscheidungsbereitschaft bei der Organspende daher für unwirksam und verweisen auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juli 2020 (2 BvR 696/12) zum Durchgriff des Bundes auf die Kommunen. Die Länder betonen zudem, dass die Kommunen nicht mit konnexitätsrelevanten Kosten belastet werden dürften.

4. Wie zuversichtlich ist die Bundesregierung, dass ihre laufenden Verhandlungen mit den Ländern dazu führen werden, dass die Abgabe von Organspendeerkklärungen künftig in den oder über die kommunalen Pass- und Personalausweisstellen (Bürgerämter) möglich sein wird?

Seit Juni 2021 hat das BMG drei Bund-Länder-Gespräche auf Fachebene mit den Innen- und Gesundheitsressorts geführt, in denen deutlich wurde, dass der Meinungsbildungsprozess in den Ländern hinsichtlich der Anbindung der Bürgerämter an das Register andauert. Ein viertes Gespräch wird voraussichtlich Mitte Januar 2022 stattfinden, in dem weitere Fragen der Länder geklärt werden sollen. Das Ergebnis dieses Gesprächs bleibt vor einer Einschätzung der Erfolgsaussichten durch die Bundesregierung abzuwarten.

5. Wie viele Personen verfügen nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit über einen Personalausweis mit Online-Ausweisfunktion (eID), der zur Authentifizierung bei der Abgabe einer Erklärung im geplanten Register für Organ- und Gewebespende erforderlich sein wird?

Etwa 61,9 Millionen deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger besitzen einen gültigen Personalausweis mit Online-Ausweisfunktion. Bei wie vielen Personalausweisen die Online-Ausweisfunktion aktiviert ist, wird aus Datenschutzgründen nicht zentral erfasst. Nach Schätzung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat ist die Online-Ausweisfunktion bei ca. 43,5 Millionen Personalausweisen aktiviert, das sind ca. 70,19 Prozent (Stand: November 2021). Seit Sommer 2017 werden Personalausweise grundsätzlich mit aktivierter Online-Ausweisfunktion ausgegeben. Personalausweise, die zuvor mit deaktivierter Online-Ausweisfunktion ausgegeben wurden, können nachträglich und kostenfrei aktiviert werden.

6. Wie groß ist nach Kenntnis der Bundesregierung der Anteil der in Frage 5 genannten Personen an der Gruppe aller potentiellen Organ- und Gewebespenderrinnen und Organ- und Gewebespenders?

8. Wie groß ist nach Kenntnis der Bundesregierung der Anteil der in Frage 7 genannten Personen an der Gruppe aller potentiellen Organ- und Gewebespenderrinnen und Organ- und Gewebespendere?

Die Fragen 6 und 8 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die BZgA führt regelmäßig Repräsentativerhebungen zu „Wissen, Einstellung und Verhalten der Allgemeinbevölkerung zur Organ- und Gewebespende“ durch. In der jüngsten Umfrage aus dem Jahr 2020 wurde nicht nach den in den Fragen 6 und 8 genannten Personengruppen differenziert, so dass entsprechende Erkenntnisse der Bundesregierung nicht vorliegen.

7. Wie viele Personen verfügen nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit über die technische Ausrüstung, um mithilfe der elektronischen Gesundheitskarte und der Krankenkassen-App eine Authentifizierung gegenüber dem Organspenderegister vorzunehmen?

Da eine Authentifizierung mithilfe der elektronischen Gesundheitskarte und der Krankenkassen-App frühestens ab dem 1. Juli 2022 möglich sein wird, verfügen derzeit keine Personen über die technische Ausrüstung.

9. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die Möglichkeit der Abgabe von Organspendeerklärungen, sobald diese besteht, in der Öffentlichkeit bekannter zu machen?

Um die Möglichkeit der Abgabe von Organspendeerklärungen, insbesondere im Organspende-Register, in der Bevölkerung bekannter zu machen, sind mehrere aufmerksamkeitsstarke Aufklärungsmaßnahmen der BZgA in Vorbereitung. Neben einer bundesweiten Plakat- und Anzeigenkampagne (Plakate, Anzeigenschaltung, Online-Banner) wurden Film-Clips produziert, die u. a. auf Möglichkeiten der Dokumentation in einem Organspendeausweis sowie im Register hinweisen. Geplant ist zudem eine Social-Media-Kampagne. In enger Zusammenarbeit mit dem BfArM wird den Besucherinnen und Besuchern von www.organspende-info.de (BZgA) und www.organspende-register.de (BfArM) ein übergangsloser und nachhaltiger Zugang zu Informationen rund um das Organspende-Register ermöglicht. Umfangreiche FAQ bieten bei Fragen eine schnelle Hilfestellung. Neben grundlegenden Informationen zu den Möglichkeiten des Registers erklärt www.organspende-info.de die einzelnen Zugangswege und technischen Voraussetzungen für den Eintrag der eigenen Entscheidung zur Organ- und Gewebespende im Register. Sämtliche bestehenden Printmedien wurden inhaltlich an die neue gesetzliche Regelung bzw. die Dokumentationsmöglichkeit im Register angepasst. Sämtliche Printmedien werden parallel im PDF-Format online zur Verfügung gestellt. Spezielle Aufklärungsunterlagen wurden für die Hausärzteschaft zur Beratung ihrer Patientinnen und Patienten entwickelt, die als Infopaket im kommenden Jahr an Hausarztpraxen versandt werden. Ebenso werden aktualisierte Materialien für Pass- und Meldeämter, Ausländerbehörden und gesetzliche Krankenkassen produziert und kostenlos bereitgestellt. Im Rahmen der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit wird ein Redaktionsbalkkasten mit redaktionellen Beiträgen für Redaktionen erstellt, um fachlich korrekte Informationen zum Organspende-Register sowie Hintergrundinformationen zu weiteren Aspekten der Organ- und Gewebespende sicherzustellen und das Register bekannt zu machen. Alle redaktionellen Beiträge (Interviews mit Expertinnen und Experten sowie Betroffenen, Erfahrungsberichte von Transplantierten und Spenderangehörigen sowie Hintergrundinformationen und FAQ) werden auf www.organspende-info.de zur Verfügung gestellt. Ferner

arbeitet die BZgA mit Patienten- und Selbsthilfeverbänden zusammen, die wichtige Multiplikatoren bei der Aufklärungsarbeit zur Organ- und Gewebespende sind. Um diese Verbände zu unterstützen, fand ein Webinar mit Informationen zum Organspende-Register statt. Weitere werden folgen.

10. Steht die Bundesregierung mit den Ländern in Verhandlungen über die zu erwartenden zusätzlichen Kosten für Länder und Kommunen, die diesen aufgrund der Umsetzung des Organspendegesetzes entstehen könnten, sowie über deren Bewältigung?

Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Artikel 104a Absatz 1 GG). Die Bundesregierung führt daher keine Verhandlungen mit den Ländern über die Übernahme der zu erwartenden zusätzlichen Kosten für Länder und Kommunen. Die Forderung der Länder auf Arbeitsebene, der Bund solle die erforderliche Beauftragung der Fachverfahrenshersteller zur Anpassung der Software vornehmen und die Kosten übernehmen, wurde vom BMG auch angesichts der bereits erfolgten kostenintensiven Vorarbeiten auf Bundesebene durch das BfArM und der bestehenden vertraglichen Beziehungen zwischen den Fachverfahrensherstellern mit den Kommunen abgelehnt.

11. Auf welchen Umfang schätzt die Bundesregierung die den Ländern und Kommunen im Zuge der Umsetzung des Organspendegesetzes – wie z. B. durch die Schaffung der technischen Voraussetzungen – zusätzlich entstehenden Ausgaben?

Ausweislich der vorliegenden Kostenschätzungen aller vier bundesweit tätigen Fachverfahrenshersteller zur Anpassung der Software in den Meldeämtern vom September 2021, die der Bund auf Wunsch der Länder angefordert hatte, betragen die einmaligen Entwicklungskosten für alle 16 Bundesländer bzw. alle Kommunen ca. 1,2 Mio. Euro. Hinzu kommen jährliche Kosten für Wartung, Pflege und Support der Software, die je nach Fachverfahrenshersteller variieren. Wie hoch die entstehenden Personalkosten in den einzelnen Kommunen zu beziffern sind, vermag die Bundesregierung nicht zu beurteilen, da konkrete Angaben für die Dauer der Fallbearbeitung nicht vorliegen. Ebenso wenig ist der Bundesregierung bekannt, wie viele Einwohnerinnen und Einwohner einer Kommune von der Möglichkeit der Abgabe, Änderung oder Löschung einer Erklärung in einem Bürgeramt Gebrauch machen werden.

12. Sieht die Bundesregierung derzeit Möglichkeiten, Länder und Kommunen bei der Bewältigung des durch die Umsetzung des Organspendegesetzes zu erwartenden Aufwands zu unterstützen, um so die Schaffung der rechtlichen und sonstigen Voraussetzungen rechtzeitig zum Inkrafttreten des Gesetzes sicherzustellen?

Das BfArM hat – unter Einbeziehung der Fachverfahrenshersteller – bereits wichtige Vorarbeiten geleistet, um die technischen Voraussetzungen der Abgabe der Erklärung zur Organ- und Gewebespende vor Ort in den Ausweisstellen zu ermöglichen. Mit der Entwicklung des sog. use cases – einem Verfahrensvorschlag zur Abgabe von Erklärungen in den Bürgerämtern auf Grundlage der dort verwendeten Standardsoftware – hat der Bund nach Auffassung der Bundesregierung seinen im Transplantationsgesetz zum Ausdruck kommenden Auftrag bereits hinreichend erfüllt und damit einen erheblichen Teil für die technische Umsetzung des Gesetzes geleistet. Der Bund sieht sich darüber hinaus nicht in der Lage, die notwendige vertragliche Beauftragung der Fachver-

fahrenshersteller mit der Anpassung der Software der Meldeämter vorzunehmen. Der Bund und die Länder (inklusive der Kommunen) tragen gesondert die Verwaltungskosten für die Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben (Artikel 104a Absatz 5 GG).

13. Welche (ggf. zusätzlichen) personellen Ressourcen wurden für die Umsetzung des Gesetzes im Bundesministerium für Gesundheit und in der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zur Verfügung gestellt?

Dem BMG wurden keine zusätzlichen personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt. Der BZgA stehen zur Umsetzung des Gesetzes eine A13-Stelle, vier E13-Stellen und eine E10-Stelle zusätzlich zur Verfügung. Das BfArM erhielt für das Projekt Register für Erklärungen zur Organ- und Gewebespende vier zusätzliche Stellen. Derzeit sind beim BfArM sieben Personen mit dem Projekt befasst.

14. Plant das Bundesministerium für Gesundheit, weitere personelle Ressourcen für die Umsetzung des Gesetzes zur Verfügung zu stellen, wenn ja, welche, und wenn nein, warum nicht?

Für das Datenmanagement des Registers, d. h. die dauerhafte Datenpflege und den Nutzer-Support, wurden vom BfArM insgesamt drei zusätzliche Stellen angemeldet, die bereits vor Betriebsstart des Registers benötigt werden. Ob und inwieweit diese Stellen vom Haushaltsgesetzgeber bewilligt werden, bleibt abzuwarten.

