

Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation der Aufklärungsunterlagen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung sowie ihrer sonstigen Informationsangebote zur Organ- und Gewebespende nach § 2 Absatz 1d Satz 3 des Transplantationsgesetzes

I. Gesetzlicher Auftrag nach § 2 Absatz 1d Satz 3 des Transplantationsgesetzes (TPG)

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Entscheidungsbereitschaft bei der Organspende vom 16. März 2020 (BGBl. I S. 497), das am 1. März 2022 in Kraft getreten ist, hat der Gesetzgeber in § 2 Absatz 1d Satz 1 TPG eine Regelung zur regelmäßigen wissenschaftlichen Evaluation der Aufklärungsunterlagen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) sowie ihrer sonstigen Informationsangebote zur Organ- und Gewebespende ins TPG aufgenommen. Gemäß § 2 Absatz 1d Satz 3 TPG berichtet die Bundesregierung jeweils dem Deutschen Bundestag über die Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation, erstmals im Jahr 2024. Vor diesem Hintergrund wurde Ende des Jahres 2024 zunächst ein Zwischenbericht der Bundesregierung (BT-Drs. 20/14870) vorgelegt, der insbesondere den zu diesem Zeitpunkt aktuellen Sachstand der wissenschaftlichen Evaluation aufzeigte. Der vorliegende Bericht beinhaltet nunmehr die abschließenden Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation.

II. Einbeziehung wissenschaftlicher Sachverständiger, § 2 Absatz 1d Satz 2 TPG

Der Gesetzgeber hat in § 2 Absatz 1d Satz 2 TPG vorgesehen, dass die wissenschaftliche Evaluation unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen oder mehrerer wissenschaftlicher Sachverständiger, die im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag bestellt werden, durchzuführen ist.

Auf Veranlassung des Bundesministeriums für Gesundheit hat die BZgA ein offenes Verfahren im Sinne des § 15 der Vergabeverordnung (Titel: „Evaluation Aufklärungsarbeit Organ- und Gewebespende“) durchgeführt. Da beide Bieter im ersten Ausschreibungsverfahren den Nachweis über die fachliche Eignung nicht erbringen konnten, wurde das Verfahren mangels weiterer Bieter aufgehoben. Im Anschluss wurde die Ausschreibung als offenes Verfahren wiederholt.

Nach Herstellung des nach § 2 Absatz 1d Satz 2 TPG erforderlichen Einvernehmens mit dem Deutschen Bundestag am 6. Juni 2024 erfolgte am 17. Juni 2024 die Zuschlagserteilung an die Prognos AG (Auftragnehmerin).

Die erforderliche Wiederholung des Ausschreibungsverfahrens hat zu einem verzögerten Beginn der Evaluation geführt. Dieser Umstand wirkt sich wesentlich auf den Zeitpunkt der Vorlage dieses Berichtes der Bundesregierung aus.

III. Ziel und Gegenstand der wissenschaftlichen Evaluation

Mit der wissenschaftlichen Evaluation der Aufklärungsunterlagen und sonstigen Informationsangebote der BZgA zur Organ- und Gewebespende soll eine zielgruppenspezifische, adressatengerechte und an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger angepasste Information über die Organ- und Gewebespende gewährleistet werden.

Diesem Evaluationsziel entsprechend ist der Gegenstand der Evaluation die Aufklärungsarbeit der BZgA zur Organ- und Gewebespende in ihrem gesamten Umfang.

Die öffentlichen Haushalte und die Haushalte der Sozialversicherungen werden durch den Bericht nicht präjudiziert. Maßnahmen, die finanzielle Belastungen oder personelle Mehrbedarfe für den Bundeshaushalt zur Folge haben, präjudizieren weder die laufenden noch künftige Haushaltsverhandlungen. Etwaige Mehrbedarfe durch aufgeführte Maßnahmen oder daran anknüpfende zukünftige Maßnahmen können grundsätzlich nur dann durch den Bund finanziert werden, wenn ihm hierfür die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz zusteht. Sie sind außerdem von dem betroffenen Einzelplan innerhalb der geltenden Haushaltsansätze und innerhalb des Stellenplans bei der Aufstellung des jeweiligen Bundeshaushalts zu decken.

IV. Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation

Die Auftragnehmerin hat die Ergebnisse der im Rahmen der Evaluation durchgeführten Erhebungen ausgewertet und alle Evaluationsergebnisse nebst Handlungsempfehlungen in einem Ergebnisbericht zusammengefasst. Die Auftragnehmerin hat den Ergebnisbericht mit einer zweimonatigen Verzögerung, aufgrund von Abweichungen im Projektverlauf, der BZgA am 30. Juni 2025 vorgelegt. Der Ergebnisbericht nebst Anhängen ist diesem Bericht als Anlage beigefügt. Somit liegen die abschließenden Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation im Sinne des § 2 Absatz 1d Satz 3 TPG vor, die Grundlage dieses Berichtes der Bundesregierung sind.

1. Aufklärungsarbeit der BZgA zur Organ- und Gewebespende

Die Aufklärungsarbeit der BZgA, seit Februar 2025 umbenannt in Bundesinstitut für Öffentliche Gesundheit (BIÖG), richtet sich an die Allgemeinbevölkerung ab 14 Jahren (Adressatengruppe) und besteht aus zahlreichen Informationsangeboten, die zusammenwirken sollen. Informationsangebote sind u. a. Printmedien wie Flyer, Broschüren und Organspendeausweise, Plakate, Online-Banner, die Website organspende-info.de, Social-Media-Kanäle, Videos, Podcasts, das Infotelefon Organspende und Veranstaltungen. Multiplikatoren wie Krankenkassen, Hausärztinnen und Hausärzte, Lehrkräfte sowie vielfältige Kooperationspartner wie Verbände und Unternehmen sollen zudem Materialien verbreiten und die Information der Bürgerinnen und Bürger unterstützen.

2. Evaluationsauftrag und Methodik

Der Evaluationsauftrag beinhaltete die Beantwortung von neun Forschungsfragen zur Verfügbarkeit, Reichweite, Inanspruchnahme und zum Wirkpotenzial der einzelnen Informationsangebote sowie der Aufklärungsarbeit der BZgA insgesamt. Die zur Feststellung des Wirkpotenzials untersuchten Aspekte bilden die Voraussetzung für mögliche tatsächliche Effekte der Aufklärungsarbeit, weshalb der Nachweis des Wirkpotenzials für die tatsächliche Wirkung der Aufklärungsarbeit wegweisend ist.

In einer Bestandsaufnahme wurden die Materialien und Aktivitäten, die im Rahmen der Aufklärungsarbeit der BZgA zur Organ- und Gewebespende entwickelt und verbreitet bzw. durchgeführt wurden, analysiert. Die Bestandsaufnahme wurde durch eine Literaturrecherche ergänzt. Als Betrachtungszeitraum für die Bestandsaufnahme hat die Auftragnehmerin einen Zeitraum von fast zehn Jahren gewählt (1. Januar 2015 bis 30. Juni 2024), um eine Perspektive auf die längerfristigen Entwicklungen und Wirkungen der Aufklärungsarbeit der BZgA im Bereich der Organ- und Gewebespende zu ermöglichen und eine mögliche Verzerrung durch Effekte während der COVID-19-Pandemie zu vermeiden. Damit übersteigt der Betrachtungszeitraum der erstmalig durchgeführten Evaluation deutlich das in § 2 Absatz 1d TPG für künftige Evaluierungen vorgesehene Intervall von vier Jahren. Dem Betrachtungszeitraums entsprechend beziehen sich die Evaluationsergebnisse auf die Aufklärungsarbeit der BZgA vor der Umbenennung in BIÖG. Die

neue Institutsbezeichnung wird im Bericht demnach ausschließlich verwendet, wenn sich die Ergebnisse der Evaluation auf die aktuelle oder zukünftige Aufklärungsarbeit des BIÖG beziehen.

Auf Grundlage der Bestandsaufnahme und des aktuellen Forschungsstands wurde ein Erhebungsdesign entwickelt, in welchem qualitative und quantitative Erhebungen kombiniert wurden, um zielgruppenspezifische Aspekte zur Beantwortung der Forschungsfragen zu untersuchen. Das Erhebungsdesign beinhaltet eine bevölkerungsrepräsentative Zielgruppenbefragung, narrative Interviews mit Personen der Zielgruppen, Experteninterviews und die Durchführung von Fokusgruppen. Dabei wurden auch potenzielle Zielgruppen der Aufklärungsarbeit herausgearbeitet und charakterisiert, sowie Erkenntnisse zur Rolle der Multiplikatoren der BZgA gewonnen.

3. Ergebnisse zur Verfügbarkeit des Informationsangebots

Laut Ergebnisbericht zeigt die Analyse zur Verfügbarkeit der unterschiedlichen Informationsangebote der BZgA und ihrer differenzierten Zugangswege, dass die BZgA eine Vielzahl von massenmedialen und dialogischen Kommunikationswegen zur Erreichung der Adressatengruppe nutzt, die allesamt kostenfrei und regelmäßig online verfügbar sind. Zudem werden die Informationsangebote der Adressatengruppe durch die Unterstützung und Mitwirkung der Multiplikatoren zugänglich gemacht. Insgesamt wird die Verfügbarkeit von Informations- und Dokumentationsmöglichkeiten für die Entscheidung zur Organ- und Gewebespende (z. B. Organspendeausweis) in der Adressatengruppe im Betrachtungszeitraum als hoch eingestuft. Es ließ sich indes nicht bewerten, ob die Verfügbarkeit für spezifische Zielgruppen innerhalb der Adressatengruppe in ausreichendem Maße gewährleistet ist.

4. Ergebnisse zur Reichweite des Informationsangebots

Unter der Reichweite des Informationsangebots wird im Rahmen der Evaluation die Anzahl der Personen verstanden, die potenziell mit den Angeboten der BZgA zur Organ- und Gewebespende erreicht werden könnte (potenzielle Reichweite) bzw. tatsächlich erreicht wird (realisierte Reichweite). Wie im Ergebnisbericht dargestellt, ergab die Bestandsaufnahme eine hohe potenzielle Reichweite der Aufklärungsarbeit insgesamt, insbesondere durch die Flyer und Organspendeausweise, die millionenfach bspw. im Rahmen von Veranstaltungen verbreitet wurden sowie Plakate, Online-Angebote und den jährlichen Tag der Organspende. Auch die o. g. Multiplikatoren bestellten zahlreiche Informationsmaterialien und Organspendeausweisen zur Verbreitung in der Adressatengruppe. Darüber hinaus arbeite die BZgA mit verschiedenen Institutionen und Unternehmen zusammen, um das Thema Organ- und Gewebespende etwa in deren Newslettern und auf Veranstaltungen zu platzieren.

Die realisierte Reichweite ließ sich laut Ergebnisbericht nicht vollständig bestimmen, da hierfür die entsprechenden Datengrundlagen nur teilweise vorlägen. So könne beispielsweise bei Versandaktionen oder Bestellungen durch Multiplikatoren nicht im Detail nachvollzogen werden, in welchem Rahmen die Printmedien tatsächlich in der Adressatengruppe verteilt werden. Folglich ließ sich auch nicht die realisierte Reichweite in Subgruppen (z. B. Altersgruppen) ermitteln, obgleich Befragungsergebnisse Anhaltspunkte dafür lieferten, dass Personen mit niedrigem Bildungsniveau sowie ältere Menschen im Verhältnis zur gesamten Adressatengruppe in geringerem Umfang erreicht werden.

5. Ergebnisse zur Inanspruchnahme des Informationsangebots

Die Inanspruchnahme des Informationsangebots zur Organ- und Gewebespende meint laut Ergebnisbericht die kognitive Auseinandersetzung mit den Informationsmaterialien (z. B. das Betrachten eines Plakats oder das Lesen einer Broschüre) oder eine intendierte Nutzung der Informationsangebote (z. B. den Anruf beim Infotelefon Organspende oder den Besuch der Website organspende-info.de). Die Inanspruchnahme des Informationsangebots zur Organ- und Gewebespende durch die Adressatengruppe und einzelne Subgruppen konnte laut Bericht auf Grundlage der vorhandenen Daten nicht vollständig untersucht werden. Insbesondere die Inanspruchnahme von Printmedien und Plakaten lasse sich kaum datenbasiert erfassen und nachvollziehen, während für digitale Angebote wie die Website organspende-info.de und Social-Media-Aktivitäten sowie für das Infotelefon Organspende entsprechende Nutzungsdaten, also Informationen über die tatsächliche Inanspruchnahme, vorliegen, die eine differenzierte Analyse der Nutzung ermöglichen. Die Nutzungsdaten der digitalen Angebote zeigten beispielsweise laut Ergebnisbericht im untersuchten Zeitraum einen tendenziellen Aufwärtstrend bei der Inanspruchnahme der Website und des Instagram-Kanals der BZgA zum Thema Organ- und Gewebespende, während die Anruferdanzahlen des Infotelefon Organspende rückläufig sind.

6. Ergebnisse zum Wirkpotenzial der Kommunikationswege

Die Ergebnisse zum Wirkpotenzial beziehen sich laut Bericht vor allem auf die wahrgenommene Bewertung der Informationsmaterialien durch die Adressatengruppe, nicht jedoch auf tatsächliche kausale Effekte der Verbreitung der Materialien (z. B. Wissens-, Einstellungs- und Verhaltensänderungen in der Adressatengruppe). Die Evaluation zeige, dass die Informationsangebote der BZgA zur Organ- und Gewebespende größtenteils den Bedürfnissen der Adressatengruppe entsprechen – insbesondere hinsichtlich Gestaltung und Verständlichkeit der Angebote – und hierdurch zur Entscheidungsfindung sowie zur Dokumentation der Entscheidung anregen.

Im Rahmen der Erhebungen zum Wirkpotenzial konnten aber auch Potenziale des Informationsangebots aufgezeigt werden: Insgesamt zeige sich ein Bedarf, bestimmte Dokumentationsarten bekannter zu machen und verbreitete Fehlinformationen zu korrigieren. Insbesondere jüngere Menschen wünschten sich der Befragung zufolge vermehrt Informationen zur Organ- und Gewebespende über alltägliche Kommunikationswege, beispielsweise das Internet einschließlich Social-Media, während ältere Personen Printmedien und das Fernsehen als Informationsquelle bevorzugen.

7. Ergebnisse zur Erhöhung der Inanspruchnahme des Informationsangebots durch unterschiedliche Kommunikationswege

Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass reichweitenstarke Kommunikationswege wie Plakate, Online-Banner und Social-Media gut geeignet sind, um Aufmerksamkeit für das Thema Organ- und Gewebespende zu erzeugen und eine weitergehende Beschäftigung mit dem Thema anzustoßen. Websites und Broschüren ermöglichen eine selbstgesteuerte Auseinandersetzung mit der Thematik und seien ebenfalls geeignet, um das Auffinden von relevanten Informationen zu fördern. Darüber hinaus habe sich gezeigt, dass die Multiplikatorenarbeit und die Durchführung von Veranstaltungen durch persönliche Gesprächs- und Diskussionsangebote geeignet sind, die Informationssuche und Entscheidungsfindung inklusive der Dokumentation der Entscheidung zu unterstützen. Insgesamt bewertet die Auftragnehmerin den im Rahmen der Aufklärungsarbeit der BZgA zur Organ- und Gewebespende bereits vorhandenen medienübergreifenden Ansatz, der verschiedene Kommunikationswege nutzt, als unerlässlich, um die Inanspruchnahme von

Informationsangeboten in der Adressatengruppe zu fördern und unterschiedliche Zielgruppen bedürfnisgerecht zu erreichen.

8. Handlungsempfehlungen

Im Ergebnis habe die Evaluation gezeigt, dass die Kommunikation der BZgA zum Thema Organ- und Gewebespende umfassend und professionell erfolgt. Aus den Evaluationsergebnissen ließen sich gleichwohl Hinweise und Empfehlungen ableiten, wie bestimmte Bereiche der Aufklärungsarbeit noch verbessert werden können. Der Ergebnisbericht der Auftragnehmerin enthält daher abschließend sechs Handlungsempfehlungen für die zukünftige Weiterentwicklung der Aufklärungsarbeit zur Organ- und Gewebespende auf Basis der Evaluationsergebnisse. Im Einzelnen:

- (1) Stärkerer Fokus auf zielgruppenspezifische Kommunikationsstrategien: Es wird vorgeschlagen, für bestimmte Zielgruppen angepasste Kommunikationsstrategien zu entwickeln und zu testen. Diese sollten die Aufklärungsarbeit des BIÖG, die sich bislang vornehmlich an die gesamte Adressatengruppe richtet, ergänzen.
- (2) Ausbau digitaler und settingbezogener Kommunikationswege: Das BIÖG sollte seine Social-Media-Präsenz im Bereich Organ- und Gewebespende erweitern, um die Reichweite durch zielgruppenspezifische Inhalte zu erhöhen. Angesichts der zunehmenden Nutzung von KI-Tools für die Informationssuche sollten Informationen so bereitgestellt werden, dass sie effektiv in KI-generierten Antworten genutzt werden können. Die Reichweite und Inanspruchnahme der Aufklärungsarbeit sollten durch maßgeschneiderte Informationsmaterialien und/oder erweiterte Kooperationen mit Multiplikatoren in systematisch gewählten Settings erhöht werden.
- (3) Ausbau der Multiplikatorenkommunikation: Um die Arbeit von Multiplikatoren zu unterstützen bzw. zu stärken, sollten Informationen zu den Settings, in denen die Multiplikatoren agieren, und den vorherrschenden Informationsbedarfen und Haltungen der sich dort aufhaltenden Zielgruppen zur Organ- und Gewebespende systematisch erfasst werden. Auf dieser Basis sollten spezifische Multiplikatorenkonzepte erstellt werden sowie die vorhandenen Konzepte zur Intensivierung und Anpassung der Multiplikatorenkommunikation überprüft werden.
- (4) Tagesaktuelles Medien- und Social-Media-Monitoring inkl. angepasster Reaktionsstrategie: Ein umfassendes Medien-Monitoring sollte etabliert werden, um relevante Trends möglichst früh zu erkennen, die die Meinungsbildung zur Organ- und Gewebespende sowie die entsprechende Aufklärungsarbeit des BIÖG betreffen. Für definierte Szenarien – wie etwa Berichterstattung oder Social-Media-Trends, die Fehlinformationen verbreiten – sollten zeitnahe und kanalspezifische Reaktionsstrategien entwickelt werden.
- (5) Stärkere Orientierung an etablierten Konzepten der Medienrezeptions- und Medienwirkungsforschung: Es wird eine Überarbeitung der theoretischen Basis der Aufklärungsarbeit zur Organ- und Gewebespende in vier Bereichen empfohlen, um die Anschlussfähigkeit an die aktuelle Forschung sicherzustellen und wissenschaftlich fundierte Evaluationen der Informationsangebote zu ermöglichen:

- Berücksichtigung individueller Entscheidungsphasen
 - Differenzierung zwischen Selektion, Rezeption und Wirkung sowie die dafür jeweils relevanten kognitiven, emotionalen und konativen Prozesse
 - Differenzierung verschiedener Botschaftsstrategien
 - Differenzierung intendierter und nichtintendierter Effekte
- (6) Durchführung von Pretests und Evaluationen mit experimenteller Wirkungsmessung: Da Pretests bezüglich vermuteter Wirksamkeit der Materialien nicht mit tatsächlichen Effekten gleichzusetzen sind, wird eine stärkere Ausrichtung an aktuellen Methoden der Wirkungsforschung empfohlen, wie beispielsweise die Nutzung randomisierter kontrollierter Studien.

V. Schlussbemerkung

Die Bundesregierung begrüßt die wissenschaftliche Evaluation der Aufklärungsunterlagen der BZgA sowie ihrer sonstigen Informationsangebote zur Organ- und Gewebespende. Trotz der umfangreichen gesetzlichen und untergesetzlichen Maßnahmen der Vergangenheit ist eine Trendwende bei den Organspendezahlen bislang nicht eingetreten. Es sind weiterhin intensive Bemühungen von Staat und Gesellschaft notwendig, um die Bevölkerung über die Organ- und Gewebespende aufzuklären und sie zu einer persönlichen Entscheidung über die eigene Bereitschaft zur Spende nach dem Tod zu motivieren. Die Repräsentativbefragung „Wissen, Einstellung und Verhalten der Allgemeinbevölkerung zur Organ- und Gewebespende in Deutschland 2024“ der BZgA zeigt, dass zwar 85 Prozent der Befragten der Organ- und Gewebespende positiv gegenüberstehen, das Wissen zur Organ- und Gewebespende in der Bevölkerung aber weiter verbessert werden muss. Die Repräsentativbefragung belegt – wie die Evaluation – ein anhaltend hohes Informationsbedürfnis der Bevölkerung. Die Erhebung zum tatsächlichen Wissensstand macht deutlich, dass 61 Prozent der Befragten nicht ausreichend zur Organ- und Gewebespende informiert sind. Je besser Menschen informiert sind, desto eher sind sie befähigt und bereit, eine persönliche Entscheidung zu treffen. Vor diesem Hintergrund ist die Kampagne zur Aufklärung der Bevölkerung über die Organ- und Gewebespende konsequent fortzuführen.

Der anliegende Ergebnisbericht kommt dem gesetzlichen Auftrag zur wissenschaftlichen Evaluation der Aufklärungsunterlagen der BZgA sowie ihrer sonstigen Informationsangebote zur Organ- und Gewebespende gemäß § 2 Absatz 1d Satz 1 TPG nach. Die Ergebnisse zeigen eine hohe Verfügbarkeit, eine hohe potenzielle Reichweite und eine grundsätzlich adressatengerechte Ausgestaltung der Informationsangebote der BZgA zur Organ- und Gewebespende. Der bereits etablierte medienübergreifende Ansatz wird im Rahmen des Ergebnisberichts bestätigt. Die tatsächliche Inanspruchnahme konnte mit der verfügbaren Datengrundlage demgegenüber nur teilweise gemessen werden.

Die Ergebnisse der erstmaligen wissenschaftlichen Evaluation der Aufklärungsunterlagen und sonstigen Informationsangebote der BZgA zur Organ- und Gewebespende sind vor dem Hintergrund des weitreichenden Betrachtungszeitraums sowie des kurzen Durchführungszeitraumes der Evaluation zu betrachten. Die künftigen Evaluationen dürften weitergehende Erkenntnisse bringen, da sie auf den vorliegenden Evaluationsergebnissen aufbauen können. Hierbei sollte insbesondere eine möglichst umfangreiche Evaluation der tatsächlichen Inanspruchnahme und Wirkung der Aufklärungsunterlagen und sonstigen

Informationsangebote zur Organ- und Gewebespende in den Blick genommen werden. Die Umsetzung der vorliegenden Handlungsempfehlungen durch das BIÖG wird vom Bundesministerium für Gesundheit im Rahmen der Fachaufsicht eng begleitet.