

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katrin Helling-Plahr, Michael Theurer,
Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/8750 –**

Umgang mit Anträgen von schwer und unheilbar Kranken in extremer Notlage auf Erlaubnis zum Erwerb von Natrium-Pentobarbital

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Bundesverwaltungsgericht hat im März 2017 ein richtungsweisendes Urteil gefällt (BVerwG, Urteil vom 2. März 2017 – 3 C 15/19). Danach dürfe schwer und unheilbar Kranken in einer extremen Notlage der Erwerb eines todbringenden Medikaments nicht verwehrt werden. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes umfasse das Recht eines schwer und unheilbar kranken Patienten, zu entscheiden, wie und zu welchem Zeitpunkt sein Leben beendet werden solle – vorausgesetzt, er könne seinen Willen frei bilden und entsprechend handeln. Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) als nachgeordnete Behörde des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) hätte demnach die Anträge entsprechend zu bescheiden. Inzwischen wurden über 100 Anträge auf Erlaubniserteilung zum Erwerb eines letal wirkenden Medikaments zur Selbsttötung gestellt (vgl. u. a. Bundestagsdrucksache 19/2090). Im Juni vergangenen Jahres hat das BMG das BfArM sodann aber offenbar angewiesen, alle Anträge abzuweisen (vgl. www.tagesspiegel.de/politik/gesundheitsminister-ignoriert-urteil-jens-spahn-verhindert-sterbehilfe/24010180.html).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Wie die Bundesregierung bereits in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Rechtmäßigkeit des Erwerbs von Betäubungsmitteln zur Selbsttötung und strafrechtliche Bewertung der Sterbehilfe“ auf Bundestagsdrucksache 19/2090, Vorbemerkung der Bundesregierung, ausgeführt hat, stellt die starke Lebensschutzzorientierung des Grundgesetzes ein gewichtiges Argument für die Position dar, dass es grundsätzlich nicht Aufgabe des Staates sein kann, die Tötung eines Menschen – sei es von eigener oder von fremder Hand – durch staatliche Handlungen aktiv zu unterstützen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Gesundheit vom 30. April 2019 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Um die Versorgung von Menschen am Lebensende zu bessern und Schmerzen zu lindern, hat der Gesetzgeber nach intensiven Diskussionen im Jahr 2015 zu Fragen der palliativen und hospizlichen Versorgung gesetzliche Regelungen beschlossen, mit denen diese Hilfen ausgebaut werden.

1. Wie viele der anhängigen Anträge auf Erlaubnis des Erwerbs eines letal wirkenden Medikamentes zur Selbsttötung wurden, nach Kenntnis der Bundesregierung, bisher bewilligt?

Wie viele Anträge wurden nicht bewilligt?

Wie lange dauerten in diesen Fällen die Verfahren?

In wie vielen Fällen steht eine Entscheidung noch aus?

Bisher hat das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) keine Erlaubnis zum Erwerb eines tödlich wirkenden Betäubungsmittels zum Zweck der Selbsttötung erteilt. 91 Anträge wurden abgelehnt. Die Verfahrensdauer liegt bei den 91 bisher abgelehnten Anträgen zwischen vier und 18 Monaten. In sieben Fällen steht eine Entscheidung noch aus.

2. Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, in welchem Verfahrensstand die anhängigen Anträge sind, bei denen eine Entscheidung noch aussteht (wenn ja, bitte nach Verfahrensstand und Anzahl der darin befindlichen Anträge aufschlüsseln)?

In den sieben Antragsverfahren, in denen eine Entscheidung noch aussteht, hat das BfArM jeweils ein Anhörungsschreiben versendet. Die Antwort der jeweiligen Antragstellerin oder des jeweiligen Antragstellers steht noch aus.

3. Gegen wie viele ablehnende Bescheide des BfArM auf Erlaubniserteilung des Erwerbs eines letal wirkenden Medikamentes zur Selbsttötung wurde Widerspruch eingelegt?

Wie oft wurde dem Widerspruch abgeholfen?

4. Wie ist, nach Kenntnis der Bundesregierung, der aktuelle Verfahrensstand in den Fällen, in denen Widerspruch eingelegt worden ist?

Wann ist voraussichtlich mit einer Entscheidung in den Widerspruchsverfahren zu rechnen?

Die Fragen 3 und 4 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Gegen 20 ablehnende Bescheide wurde Widerspruch eingelegt. Über 17 Widersprüche hat das BfArM durch ablehnenden Widerspruchsbescheid entschieden. Drei Widersprüche sind noch nach Eingang und Prüfung der Widerspruchsbeurteilung zu bescheiden.

5. Gegen wie viele ablehnende Bescheide wurde nach dem Widerspruchsverfahren Klage seitens des Antragstellers erhoben?

Wie viele Gerichtsverfahren sind aktuell gegen ablehnende Bescheide anhängig?

6. Wie viele bereits laufende Gerichtsverfahren gibt es, und sofern es bereits beendete Gerichtsverfahren gibt, wie und mit welchem Ergebnis sind diese beendet worden?

Die Fragen 5 und 6 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Von sieben verwaltungsgerichtlichen Klagen sind noch sechs anhängig. Eine Klage wurde mit Gerichtsbescheid abgewiesen.

7. Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, in wie vielen Fällen der Antragsteller während eines anhängigen Verfahrens verstorben ist (wenn ja, bitte aufschlüsseln, wie viele Antragsteller insgesamt während eines laufenden Verfahrens verstorben sind, wie viele Antragsteller nach Antragsstellung, aber vor Bescheidung verstorben sind, wie viele Antragsteller während des Widerspruchsverfahrens verstorben sind und wie viele Antragsteller während des Klageverfahrens verstorben sind)?

Soweit hierzu beim BfArM Erkenntnisse bestehen, sind 22 der Antragstellerinnen und Antragsteller während eines anhängigen Verfahrens verstorben, davon eine Antragstellerin während des anhängigen Widerspruchsverfahrens.

8. Wenn die Bundesregierung Kenntnis über die Anzahl der verstorbenen Antragsteller hat, sind in diesen Fällen Fortsetzungsfeststellungsklagen anhängig?

Wenn ja, in wie vielen dieser Fälle?

Zu den in der Antwort zu Frage 7 genannten Fällen sind keine Fortsetzungsfeststellungsklagen anhängig.

9. Wie bewertet die Bundesregierung den Inhalt des den Fragestellern vorliegenden Schreibens von Staatssekretär Lutz Stroppe vom 29. Juni 2018 an das BfArM?

Handelt es sich dabei um einen sogenannten Nichtanwendungserlass?

Wenn nein, worin unterscheidet sich das Schreiben von einem Nichtanwendungserlass?

Welchen Rechtscharakter misst die Bundesregierung dem Schreiben bei?

10. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass das o. g. Schreiben von Staatssekretär Stroppe politisch „so gemeint und gewollt“ ist (vgl. handschriftliche Anmerkungen des Staatssekretärs am Vermerk mit dem Betreff „Weisung von Herrn Staatssekretär an das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte zum Umgang mit Erwerbserlaubnis anträgen für tödlich wirkende Betäubungsmittel zur Selbsttötung“ vom 25. Juni 2018)?

Die Fragen 9 und 10 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Wie in dem von den Fragestellern in der Frage 10 genannten Vermerk vom 25. Juni 2018 ausgeführt, stellt das Schreiben des Staatssekretärs des Bundesministeriums für Gesundheit einen an das BfArM gerichteten Erlass dar. Eine allgemein verbindliche Legaldefinition eines „Nichtanwendungserlasses“ ist der Bundesregierung nicht bekannt. Im Unterschied zu sogenannten „Nichtanwendungserlassen“ des Bundesministeriums der Finanzen richtet sich der Erlass insbesondere nicht an eine Vielzahl von (Finanz-)Behörden.

Die Anmerkung des Staatssekretärs im genannten Vermerk steht im Zusammenhang mit seinem weiteren Hinweis, dass es für die Frage, wer das Schreiben an das BfArM unterzeichnet, maßgeblich ist, ob die Ausführungen in diesem Schreiben auf Fachebene oder auf anderer Ebene abgezeichnet werden sollen.

11. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Aussage von Prof. Dr. Dr. Di Fabio, dass ein Nichtanwendungserlass nur bis zu einer gesetzlichen Klärung zulässig ist?

Prof. Dr. Dr. Di Fabio führt in seinem im Auftrag des BfArM erstellten Rechtsgutachten nicht aus, dass ein Nichtanwendungserlass des zuständigen Bundesministers nur bis zu einer gesetzlichen Klärung zulässig wäre. Vielmehr führt er aus, dass ein solcher bis zur Herbeiführung einer gesetzgeberischen Klärung angezeigt wäre (Di Fabio, Erwerbserlaubnis letal wirkender Mittel zur Selbsttötung in existentiellen Notlagen, 2017, siehe These 13, S. 101 f., abrufbar auf der Internetseite: www.bfarm.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Presse/Rechtsgutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

12. Strebt die Bundesregierung eine gesetzliche Klarstellung als Reaktion auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. März 2017 an?
Wenn ja, wie ist der Stand eines möglichen Gesetzentwurfes?
Wenn nein, warum nicht?
13. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass es sich bei einer möglichen gesetzlichen Klarstellung, dass das BtMG nie Anspruch auf Zugang zu Betäubungsmitteln zum Zwecke des Suizides einräumt, um den „Königsweg“ handele, wie es aus einem Vermerk des Bundesministeriums für Gesundheit hervorgeht (Vermerk mit dem Titel „Zugang zu tödlichen Betäubungsmitteln zum Zwecke des Suizids – Umgang mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts“ vom 4. Juni 2018)?
20. Wie beantwortet die Bundesregierung die Fragen 4, 5, 6, 9, 11, 17 und 18 der Kleinen Anfrage „Rechtmäßigkeit des Erwerbs von Betäubungsmitteln zur Selbsttötung und strafrechtliche Bewertung der Sterbehilfe“ (Bundestagsdrucksache 19/1860) nunmehr?

Die Fragen 12, 13 und 20 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Beratungen der Bundesregierung sind noch nicht abgeschlossen.

14. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, dass trotz Anweisung der Ablehnung oben genannter Anträge eine individuelle Prüfung der Anträge stattfindet?

Mit der Bitte des Staatssekretärs des Bundesministeriums für Gesundheit, siehe die Antwort zu Frage 9, Anträge auf Erteilung einer betäubungsmittelrechtlichen Erwerbserlaubnis für eine tödliche Dosis eines Betäubungsmittels zum Zweck der Selbsttötung zu versagen, ist eine konkret-individuelle Prüfung durch das BfArM rechtlich nicht ausdrücklich ausgeschlossen.

15. Welche Voraussetzungen werden im Rahmen des Antragsverfahrens auf Erteilung der Erlaubnis zum Erwerb eines letal wirkenden Medikamentes zur Selbsttötung geprüft?

Werden zur Prüfung des Antrages nur die vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Kriterien abgeprüft oder werden weitere Informationen verlangt?

Mit den Anhörungsschreiben des BfArM werden von den Antragstellerinnen und Antragstellern insbesondere Angaben zu der ärztlich gestellten Diagnose, zum Krankheitsverlauf, zu Symptomen und deren Linderbarkeit, zur Freiverantwortlichkeit des Sterbewunsches, zu etwaig bereits durchgeführten palliativen Maßnahmen, gegebenenfalls noch bestehenden Behandlungsoptionen erbeten. Zudem werden Angaben zu Sicherungsmaßnahmen (etwa abschließbarer Schrank, abschließbare Stahlkassette) gegen die Entnahme von Betäubungsmitteln durch unbefugte Personen sowie die Benennung einer verantwortlichen Person erbeten.

16. Welche anderen zumutbaren Möglichkeiten zur Verwirklichung des Sterbewunsches (außer der Erlaubniserteilung zum Erwerb eines letal wirkenden Medikamentes) gibt es nach Auffassung der Bundesregierung für schwer und unheilbar Kranke in einer besonderen Notlage?

Wird insbesondere die palliativ-medizinische Versorgung in jedem Fall als andere stets zumutbare Möglichkeit gewertet?

Die Hospiz- und Palliativversorgung beinhaltet vielfältige Angebote, Sterbende in ihrer letzten Lebensphase zu betreuen, zu versorgen und zu begleiten. Das Wissen um die vielfältigen Möglichkeiten der Symptomkontrolle, der Schmerzlinde- rung und der Fürsorge der Hospiz- und Palliativversorgung kann Ängste vor einem qualvollen einsamen Tod mindern. Deshalb sind mit dem Hospiz- und Palliativgesetz vom 1. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2114) vielfältige Maßnahmen beschlossen worden, die den Auf- und Ausbau der Hospiz- und Palliativversorgung fördern. Ziel ist, dass Palliativmedizin und Hospizkultur möglichst überall dort verwirklicht werden, wo Menschen sterben – zu Hause, aber auch in Krankenhäusern und in Pflegeheimen, in den Städten und auf dem Land. Fortwähren- des Ziel ist, dass in Deutschland ein möglichst flächendeckendes Angebot an Hospiz- und Palliativleistungen zur Verfügung steht, auch in strukturschwachen und ländlichen Regionen. Versicherte in der gesetzlichen Krankenversicherung haben einen Anspruch auf individuelle Beratung und Hilfestellung durch die Krankenkassen bei der Auswahl und Inanspruchnahme von Leistungen der Palliativ- und Hospizversorgung. Dabei sollen Krankenkassen auch allgemein über Möglichkeiten persönlicher Vorsorge für die letzte Lebensphase, insbesondere zu Patientenverfügung, Vorsorgevollmacht und Betreuungsverfügung, informieren. Daneben ist es auch Aufgabe der Betreuungsvereine und der Betreuungsbehörden, über Vorsorgeverfügungen zu informieren und zu beraten.

Insgesamt zielen Gesundheitsversorgung und Pflege, sowie insbesondere die Hospiz- und Palliativversorgung sowie die Suizidprävention darauf ab, dass jeder Mensch die Gewissheit haben kann, seine letzte Lebensphase würdevoll, gut versorgt und betreut und so selbstbestimmt wie möglich verbringen zu können.

Der Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages hat sich anlässlich eines Antrages der Fraktion der FDP „Rechtssicherheit für schwer und unheilbar Erkrankte in einer extremen Notlage schaffen“ auf Bundestagsdrucksache 19/4834 in einer öffentlichen Anhörung am 20. Februar 2019 mit Fragen des Sterbens befasst.

Die Deutsche Gesellschaft für Palliativmedizin (DGP) und Einzelsachverständige aus der Palliativmedizin haben in diesem Rahmen zu den Möglichkeiten der Palliativmedizin ausgeführt.

Mit der verbesserten Hospiz- und Palliativversorgung – so die Experten – sei fast immer eine Leidensminderung möglich. Schmerzen, Luftnot, andere körperliche Symptome, aber auch Angst und Depressionen könnten mit der medizinischen Behandlung zur Symptomkontrolle effektiv gelindert sowie mit Hilfe spezieller psychosozialer und spiritueller Angebote und Interventionen, Unterstützung und Beratung erträglich gestaltet werden. Für die schwerstkranken und leidenden Menschen, bei denen mit den Möglichkeiten der Palliativversorgung keine ausreichende Leidenslinderung erreicht werden kann, stehen – so die Experten – Alternativen zum Suizid zur Verfügung. Jede lebensverlängernde oder lebenserhaltende Therapie könne – auf Wunsch des Einzelnen – palliativmedizinisch begleitet beendet werden (siehe Stellungnahme der DGP, Bundestagsausschussdrucksache 19(14)0062(2), Stellungnahme des Einzelsachverständigen, Dr. Thomas Sitte, Deutsche Palliativstiftung, Bundestags-Ausschussdrucksache 19(14)0062(5)).

17. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, dass ein objektiver Kriterienkatalog zur Beurteilung einer extremen Notlage seitens des Bundesministeriums für Gesundheit zuerst ausgeschlossen wurde (E-Mail vom Leiter des damaligen Referates 117 vom 6. März 2017), ein solcher aber de facto vom BfArM angewendet wird?

Mit der erwähnten E-Mail des Leiters des damaligen Referates 117 im Bundesministerium für Gesundheit vom 6. März 2017 wurde lediglich eine E-Mail des Leiters des damaligen Referates G 13 weitergeleitet. Im Übrigen wurde darauf hingewiesen, dass ein Kriterienkatalog zur Feststellung des Vorliegens von Extremfällen durch das BfArM zu Wertungswidersprüchen zu dem Gesetz zur Strafbarkeit der geschäftsmäßigen Förderung der Selbsttötung vom 3. Dezember 2015 führen könne. Auf eben solche „Wertungswidersprüche im Wechselspiel mit § 217 StGB“ weisen die Fragesteller in ihrem Antrag „Rechtssicherheit für schwer und unheilbar Erkrankte in einer extremen Notlage schaffen“ selbst hin (Bundestagsdrucksache 19/4834, siehe dort am Ende unter Ziffer 2).

18. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass durch die individuelle Prüfung der Anträge den Antragstellern in Aussicht gestellt wird, dass der Antrag auf Erwerb eines letal wirkenden Medikamentes zur Selbsttötung erteilt wird, obwohl eine Anweisung zur Versagung der Anträge erteilt wurde?

Die Schreiben des BfArM an die Antragstellerinnen und Antragsteller enthalten für die Zeit nach dem oben genannten Schreiben des Staatssekretärs des Bundesministeriums für Gesundheit hierzu folgenden Hinweis: „Das zuständige Bundesministerium für Gesundheit hat das BfArM aufgefordert, Anträge auf Erteilung

einer Erlaubnis zum Erwerb von Natrium-Pentobarbital zum Zweck der Selbsttötung abzulehnen und seine Gründe dafür formuliert. Ein solcher Antrag hätte insgesamt keine Aussicht auf Erfolg.“

19. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass das Bundesverwaltungsgericht mit seinen Erwägungen die Wortlautgrenze des § 5 Absatz 1 Nummer 6 des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) überschritten und den gesetzgeberischen Willen missachtet hat (vgl. Entwurf eines Schreibens des Staatssekretärs Lutz Stroppe an den Präsidenten des BfArM, E-Mail vom 22. Juni 2018 von Leitung des damaligen Referates 117 des BMG an Leiter der Abteilung 1 des BMG)?

Gerichtliche Entscheidungen werden von der Bundesregierung grundsätzlich nicht bewertet.

