

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Organspende-Initiative

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Schneuwly, Joëlle

Bevorzugte Zitierweise

Schneuwly, Joëlle 2021. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Organspende-Initiative, 2017 - 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 08.05.2021.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Sozialpolitik	1
Gesundheit, Sozialhilfe, Sport	1
Gesundheitspolitik	1

Abkürzungsverzeichnis

GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
NEK	Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
SGG	Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SSV	Schweizerischer Städteverband
SBK	Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner
EKS	Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz
DCA	Donor Care Association
ÄPOL	Ärzte und Pflegefachpersonen gegen Organspende am Lebensende
CBCES	Schweizer Bischofskonferenz, Kommission für Bioethik
IEH2	Institut für Ethik, Geschichte und Geisteswissenschaften, Medizinische Fakultät, Universität Genf
MERH_UZH	Kompetenzzentrum Medizin - Ethik - Recht Helvetiae
MIGUNIBE	Zentrum für Gesundheitsrecht und Management im Gesundheitswesen
SPO	SPO Patientenschutz
HLI	Human Life International Schweiz

CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CNE	Commission nationale d'éthique
DFI	Département fédéral de l'intérieur
SSUP	Société suisse d'utilité publique
UPS	Union Patronale Suisse
UVS	Union des Villes Suisses
ASI	Association suisse des infirmiers et infirmières
EERS	Église évangélique réformée de Suisse
DCA	Donor Care Association
MIOF	Médecins et Infirmières contre le Don d'Organes en Fin de Vie
CBCES	Commission de bioéthique de la Conférence des évêques
IEH2	Institut Ethique Histoire Humanités, Faculté de médecine, Université de Genève
MERH_UZH	Centre de Compétence Médecine - Ethique - Droit Helvetiae
MIGUNIBE	Centre pour le droit de la santé et la gestion des soins de santé
OSP	OSP Organisation suisse des patients
HLI	Human Life International Suisse

Allgemeine Chronik

Sozialpolitik

Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Gesundheitspolitik

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 17.10.2017
JOËLLE SCHNEUWLY

Im Oktober 2017 lancierte die Bewegung Jeune Chambre Riviera eine **Volksinitiative zur Organspende**. Die Forderung des Begehrens bestand darin, dass alle Menschen automatisch als Organspenderinnen und -spender gelten sollen, solange sie sich nicht explizit dagegen ausgesprochen haben. Personen, die nicht bereit sind, ihre Organe zu spenden, müssten sich in einem nationalen Register eintragen lassen. Es soll folglich ein Systemwechsel von der «Zuspruchslösung» zur «Widerspruchslösung» stattfinden. Bislang war nur Spender oder Spenderin, wer der Organentnahme zu Lebzeiten explizit zugestimmt hatte. Unterstützt wurde das Initiativkomitee von Swisstransplant, der Stiftung für Organspende und Transplantation.

Die Initiantinnen und Initianten erhofften sich durch die Volksinitiative eine Sensibilisieren für die Thematik und einen Anstieg der Spendequote. In der Schweiz werde zu wenig oft darüber gesprochen, ob man bereit wäre, seine Organe zu spenden, sollte man plötzlich sterben. So sei bei gut der Hälfte der Gespräche bezüglich einer Organentnahme der Wille der verstorbenen Person nicht bekannt. Gemäss dem Waadtländer Gesundheitsdirektor Yves Maillard (sp, VD) gaben in Umfragen 85 Prozent der Bevölkerung an, einer Organspende zuzustimmen, die Zustimmungsrate der Angehörigen liegt allerdings lediglich bei 40 Prozent und somit auch deutlich tiefer als beispielsweise in Frankreich (70%) und Spanien (85%). Das führe zu langen Wartelisten: Im September 2017 hätten 1'502 Personen auf ein Spenderorgan gewartet, so die Zahlen von Swisstransplant, während nur von 105 Spenderinnen und Spendern insgesamt 331 Organe hatten entnommen werden dürfen. Dadurch würden den Medien zufolge hierzulande jährlich hundert Personen sterben, weil sie nicht rechtzeitig eine Organspende erhalten. Dabei könnte der Organbedarf eigentlich ohne Schwierigkeiten gedeckt werden, auch wenn sich nicht alle der 65'000 Personen, die jährlich sterben, als Spenderinnen und Spender eignen.

Das Anliegen der Initiantinnen und Initianten war nicht unumstritten und hatte bereits in der Vergangenheit unter anderem im Zusammenhang mit der Änderung des Transplantationsgesetzes (BRG 13.029) für Diskussionen gesorgt. Während die Befürworter und Befürworterinnen mit den oben dargelegten Zahlen argumentierten, gab Ruth Humbel (cvp, AG) zu bedenken, dass «das Recht auf körperliche Unversehrtheit bis über den Tod hinaus [...] nicht verhandelbar» sei. Von Seiten der Ethikerinnen und Ethiker war Ruth Baumann-Hölzle, Leiterin des Instituts Dialog Ethik in Zürich, der Ansicht, dass durch den Systemwechsel das Risiko eingegangen werde, dass einer Person Organe entnommen würden, ohne dass diese damit einverstanden sei. Dabei handle es sich um Organraub.¹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 22.03.2019
JOËLLE SCHNEUWLY

Am 22. März 2019 reichte die Jeune Chambre Internationale Riviera ihre **Volksinitiative zur Organspende** ein, welche am 18. April 2019 mit 112'633 gültigen Unterschriften von der Bundeskanzlei für zustande gekommen erklärt wurde. Den Initianten und Initiantinnen zufolge waren die 100'000 nötigen Unterschriften bereits im Januar desselben Jahres erreicht worden. Im Zusammenhang mit dem Volksbegehren hatte Swisstransplant, eine Partnerin der Initiative, ein Organspendenregister eingerichtet, auf dem man sich ab dem Alter von 16 Jahren registrieren und angeben kann, ob man seine Gewebe und Organe spenden möchte. Dabei ist eine Änderung des Eintrages jederzeit möglich. Bis Ende 2018 hatten sich gemäss dem Boten der Urschweiz bereits 50'000 Personen eingetragen, wobei sich der Anteil der Eingetragenen, die eine Organspende ablehnen, auf 4 Prozent beläuft.²

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 14.06.2019
JOËLLE SCHNEUWLY

Mitte Juni 2019 gab der Bundesrat dem EDI die Ausarbeitung eines **indirekten Gegenvorschlags zur Organspende-Initiative** in Auftrag. Prinzipiell befürwortete die Landesregierung die Forderung des Volksbegehrens der «Jeune Chambre International Riviera» zwar – so habe das Modell der Widerspruchslösung in anderen europäischen Ländern zu einer Zunahme an Organspenden geführt, was für die Verkürzung der Wartezeiten für eine Organtransplantation und das Retten von Menschenleben zentral sei –, jedoch sprach sich der Bundesrat gegen eine enge Widerspruchslösung aus, bei der die Angehörigen nicht miteingebunden werden. In seinem indirekten

Gegenvorschlag sah er daher eine erweiterte Widerspruchslösung vor, bei welcher die Rechte der Angehörigen gewahrt werden sollen. Sie sollen auch künftig beigezogen werden und sich gegen eine Organspende aussprechen können, falls dies der nirgends festgehaltene Wille der hingschiedenen Person war. Der Bundesrat plante, den Gesetzestext bis im Herbst 2019 in die Vernehmlassung zu geben.

Die Medien gingen davon aus, dass das Initiativkomitee sein Anliegen wohl zurückziehen werde, falls das Parlament die Widerspruchslösung unterstützt. Gemäss Basler Zeitung hiess Franz Immer, Direktor von Swisstransplant, den bundesrätlichen Vorschlag gut. Der Einbezug der Angehörigen sei nicht explizit in die Initiative aufgenommen worden, für das Initiativkomitee stehe allerdings fest, dass die Angehörigen zu Rate gezogen werden müssten. Der medialen Berichterstattung war aber auch Kritik zu entnehmen. Die Ethikerin Ruth Baumann-Hölzle gab im Tages-Anzeiger beispielsweise zu bedenken, dem Staat komme eigentlich die Aufgabe des Schutzes der Menschen vor Eingriffen zu, mit der Widerspruchslösung werde indes riskiert, dass Menschen zu Organspendern würden, ohne dies zu wollen. In eine ähnliche Richtung argumentierte Armin Müller, Mitglied der Chefredaktion der Sonntagszeitung. Er meinte, der «menschliche[...] Körper [dürfe] nicht [durch den Staat] zum Ersatzteillager degradiert werden». Weiter befürchtete Baumann-Hölzle, dass mit dem indirekten Gegenvorschlag ein Paradigmenwechsel vollzogen würde, ohne dass das Volk etwas dazu zu sagen habe, falls dagegen nicht ein fakultatives Referendum ergriffen werde.³

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 13.09.2019
JÖELLE SCHNEUWLY

Am 13. September 2019 gab der Bundesrat seinen **indirekten Gegenvorschlag zur Organspende-Initiative in die Vernehmlassung**. Anstelle der engen Widerspruchslösung sah er eine erweiterte Widerspruchslösung vor. Konkret sollen wie bei der Initiative die Organe einer verstorbenen Person entnommen werden können, falls sich diese vor ihrem Tod nicht explizit dagegen ausgesprochen hatte. Anders als bei der Initiative sah der Gegenvorschlag allerdings den Einbezug der Angehörigen vor, welchen ein subsidiäres Widerspruchsrecht zukommen soll, falls der Wille des bzw. der Verstorbenen unbekannt ist. So sollen die Angehörigen eine Organentnahme ablehnen können, wenn davon ausgegangen werden muss, dass dies im Sinne der hingschiedenen Person ist. Die Landesregierung plante eine intensive Informationskampagne, mit welcher die Bevölkerung über die zulässige Organ-, Gewebe- und Zellentnahme bei fehlendem Widerspruch und darüber, dass ein allfälliger Widerspruch in einem dafür geschaffenen Register festgehalten werden muss, unterrichtet werden soll. Von der Widerspruchslösung ausgenommen werden sollen Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren, urteilsunfähige Menschen sowie Personen, deren Wohnsitz sich nicht in der Schweiz befindet, weil sie gemäss erläuterndem Bericht nicht über die Widerspruchslösung informiert werden können oder weil sie nicht die Gelegenheit hatten, sich gegen eine Organentnahme auszusprechen. Fehlt bei diesen Personengruppen der Widerspruch, müssten ihre Angehörigen angefragt werden, «ob sie einer Entnahme widersprechen möchten».

Inwiefern ein erweitertes Widerspruchsmodell im Vergleich zum Zustimmungmodell die Angehörigen entlasten würde, ist umstritten. Gesundheitsminister Berset erklärte, dass zwar bei beiden Modellen die Angehörigen entscheiden müssten, dass dadurch, dass die Organentnahme nicht mehr die Ausnahme, sondern den Normalfall darstelle, «das Gespräch zwischen Pflege und Verwandten beeinfluss[t]» werde. Während Renato Lenherr, Leiter des Organspende-Netzwerks DCA, sich im Tagesanzeiger davon überzeugt zeigte, dass das Widerspruchsmodell den Angehörigen beim Treffen des Entscheids entgegenkomme, weil es sich bei der Organentnahme um den Regelfall handle, war Notfallpsychologin Viviana Abati der Ansicht, dass die Angehörigen durch den Systemwechsel nicht entlastet, sondern zusätzlich belastet würden, weil sie sich gegen eine Organspende «wehren» müssten, wenn sie der Auffassung seien, dass eine solche dem Willen des respektive der Verstorbenen widerspreche.

Einige Tage bevor der Bundesrat seinen Entwurf in die Vernehmlassung gab, hatte die Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin (NEK), welche die Widerspruchslösung für «ethisch bedenklich» hielt, einen Alternativvorschlag präsentiert. Denn auch sie befand die aktuelle Situation für unbefriedigend, da eine Mehrheit der Bevölkerung eine positive Haltung gegenüber einer Organspende einnehme, sich allerdings nur sehr wenige diesbezüglich explizit äusserten. Dies habe zur Folge, dass es an den Angehörigen liege, diese schwierige Entscheidung zu treffen, und zudem nicht genügend Organe vorhanden seien. Mit dem sogenannten Erklärungsmodell sah die NEK vor, dass sich die Menschen regelmässig mit der Frage, ob sie Organe spenden möchten oder nicht, auseinandersetzen und ihren Willen in einem Register eintragen müssen. Wie genau die Regelung ausgestaltet werden soll, darüber

bedürfe es noch Diskussionen, so die Kommission in der NZZ. In den Medien war diesbezüglich von einem Spenderegistereintrag bei der Erneuerung der Identitätsausweise oder anlässlich von Konsultationen beim Hausarzt die Rede. Neben der Zustimmung und der Ablehnung der Organspende soll auch die Angabe «keine Erklärung» gemacht werden können. Die NEK versprach sich vom Erklärungsmodell, dass sich die positive Grundhaltung der Schweizer Bevölkerung bezüglich Organspende auch in den Anzahl Spenderegistereinträgen niederschlagen und dass das Vertrauen in die Organspende gefördert würde. Gemäss NZZ hatte sich auch der Bundesrat mit dem Erklärungsmodell auseinandergesetzt, dieses allerdings verworfen, da er unter anderem die wiederholte Abfrage des Spenderwillens «als Eingriff in die persönliche Freiheit» interpretierte.⁴

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 01.10.2020
JOËLLE SCHNEUWLY

Im Oktober 2020 wurde der **Ergebnisbericht zur Vernehmlassung des indirekten Gegenvorschlags zur Organspende-Initiative**, welche vom 13. September bis zum 13. Dezember 2019 gedauert hatte, veröffentlicht. Insgesamt hatten 81 Akteurinnen und Akteure Stellung genommen, wobei sich mit 53 von ihnen ein Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmenden vollumfänglich oder grundsätzlich zustimmend zum Gegenvorschlag aussprachen. Zu ihnen gehörten 21 Kantone, die beiden Parteien GLP und GPS sowie dreissig Organisationen, darunter auch Swisstransplant, eine Unterstützerin der Volksinitiative. Explizit abgelehnt wurde die Vorlage von 16 Vernehmlassungsteilnehmenden. Als Gründe für die ablehnende Haltung wurden die Befürwortung der Volksinitiative (JU), des Erklärungsmodells (LU, CVP, EVP, CBCES, EKS, MERH_UZH, NEK) oder der parlamentarischen Initiative Nantermod (fdp, VS; pa.lv. 18.443; FDP), aber auch die zu enge Zustimmungslösung (ÄPOL) und der Wunsch nach Beibehaltung der aktuell gültigen erweiterten Zustimmungslösung (HGS) aufgeführt. Weitere Argumente gegen den indirekten Gegenvorschlag liessen sich auf ethische Bedenken (SH, HLI, MIGUNIBE, SPO) oder auf die Forderung zurückführen, dass die Vorlage Teil eines Gesamtprojekts zur Einwilligung in der Gesundheits- und Humanforschung sein sollte (Privatim). Weder eine zustimmende noch eine ablehnende Haltung nahmen aus diversen Gründen zehn Vernehmlassungsteilnehmende ein (BL, TG, iEH2, SPS, BDP, SVP, GDK, insieme, SBK und SGG). Der SAV, santésuisse und der SSV verzichteten auf eine Stellungnahme.

Positiv aufgenommen wurde von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden die geplante Einbindung der Angehörigen. In diesem Zusammenhang kam denn auch mehrfach die Forderung auf, dass eine Organentnahme nur zulässig sein soll, wenn die Angehörigen erreicht werden können. Auch die gesetzliche Verankerung eines Registers wurde grösstenteils befürwortet, wobei verschiedene Änderungsvorschläge eingingen. Einer von ihnen bestand darin, dass neben der Dokumentation des Widerspruchs auch eine Zustimmung festgehalten werden können sollte. Von verschiedenen Seiten wurde zudem der Wunsch geäussert, dass der Stiftung Swisstransplant die Registerführung zukommen soll, weil sie bereits über ein Register verfüge. Ferner wurde der Information der Bevölkerung über das Widerspruchmodell ein hoher Stellenwert beigemessen.⁵

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 25.11.2020
JOËLLE SCHNEUWLY

Im November 2020 veröffentlichte der Bundesrat seine Botschaft zur **Volksinitiative «Organspende fördern – Leben retten»**. Darin befürwortete er das Ansinnen des Volksbegehrens prinzipiell. Es existiere zwar der Aktionsplan «Mehr Organe für Transplantationen», die Anzahl Organspenden seien in der Schweiz jedoch im europäischen Vergleich immer noch tief. Zur Verbesserung der Chancen für Menschen, die auf eine Organspende warten, sei eine zusätzliche Massnahme deshalb angebracht. Dennoch empfahl der Bundesrat die Initiative zur Ablehnung. Ausgehend von der wissenschaftlichen Literatur könne zwar angenommen werden, dass mit der Einführung einer Widerspruchslösung die Spendenrate ansteigen werde. Allerdings sei dem Initiativtext nichts darüber zu entnehmen, welche Rolle den Angehörigen von möglichen Organspendenden zukommen solle. Die Landesregierung war der Ansicht, dass eine enge Widerspruchslösung, wie sie die Initiative gemäss ihrem Wortlaut darstelle, «ethisch nicht vertretbar» sei.

Stattdessen stellte der Bundesrat der Initiative nach der Vernehmlassung eines entsprechenden Vorentwurfs einen **indirekten Gegenvorschlag** gegenüber, im Rahmen dessen er eine Änderung des Transplantationsgesetzes in Richtung einer erweiterten Widerspruchslösung beabsichtigte. Werde eine Organspende erwogen, müssten die Angehörigen konsultiert werden. Diese sollen zudem über den mutmasslichen Willen der verstorbenen Person befragt werden, falls kein Dokument mit der Absicht der bzw. des Hingeschiedenen vorhanden sein sollte. Um sicherzustellen, dass der Wille des bzw.

der Verstorbenen zuverlässig erfasst und im Notfall abrufbar ist, sah die Landesregierung die Einrichtung eines leicht bedienbaren Organ- und Gewebespenderregisters vor. Darin sollen zu Lebzeiten ein allfälliger Widerspruch, die Nicht-Berücksichtigung einzelner Organe für eine Spende, aber auch eine generelle Zustimmung zur Organentnahme festgehalten werden können, wobei eine Änderung des Eintrags jederzeit möglich sein soll. Ferner plante der Bundesrat, die Bevölkerung mittels «umfassende[r] Kommunikationsstrategie» über die vorgenommene Gesetzesänderung und das Widerspruchsrecht zu informieren.⁶

1) BU, Blick, LZ, SGT, 17.10.17; BZ, Blick, CdT, LMD, NZZ, TA, 18.10.17; Lib, 19.10.17

2) BBl, 2019, S. 3115 f.; Medienmitteilung JCl vom 9.1.19; BU, 15.3.19; Blick, 22.3.19; BaZ, 23.3.19; NZZ, 28.3.19; TA, 24.4.19

3) Medienmitteilung BAG vom 14.6.19; NZZ, 29.4.19; WW, 2.5.19; BaZ, 31.5.19; BaZ, CdT, TA, 15.6.19; SoZ, 16.6.19

4) Erläuternder Bericht zum indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative «Organspende fördern – Leben retten» vom 13.9.19; Medienmitteilung BAG vom 13.9.19; NZZ, 10.9.19; AZ, LT, Lib, NZZ, TG, 14.9.19; AZ, 1.10.19; TA, 15.10.19

5) BBl, 2020, S. 9547 ff.; Ergebnisbericht Vernehmlassung; TA, 16.12.19; AZ, 24.12.19

6) BBl, 2020, S. 9547 ff.; Medienmitteilung BAG vom 25.11.20