

Stellungnahme

28. November 2019

7-9-6-1

MF

Eidgenössische Volksinitiative «Organspende fördern – Leben retten» und indirekter Gegenvorschlag (Änderung des Transplantationsgesetzes)

Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirek-
torinnen und -direktoren, GDK

Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 13. September 2019 das EDI beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen zur Eidgenössischen Volksinitiative «Organspende fördern - Leben retten» und dem Vorentwurf zu einem indirekten Gegenvorschlag. Die Vernehmlassungsfrist dauert bis zum 13. Dezember 2019. Gemäss Beschluss des GDK-Vorstands vom 28. November 2019 nimmt die GDK dazu wie folgt Stellung:

Status quo - Erweiterte Zustimmungslösung

In der Schweiz gilt nach dem Transplantationsgesetz vom 8. Oktober 2004 für die Entnahme von Organen, Geweben und Zellen bei verstorbenen Personen die erweiterte Zustimmungslösung: Voraussetzung für eine Entnahme ist die Zustimmung der verstorbenen Person. Liegt von dieser keine dokumentierte Zustimmung oder Ablehnung vor, werden die nächsten Angehörigen angefragt, ob ihnen deren Wille bekannt ist. Falls nicht, setzt eine Entnahme die Zustimmung der nächsten Angehörigen voraus, wobei diese den mutmasslichen Willen der verstorbenen Person beachten müssen (Art. 8 Abs. 3 des Transplantationsgesetzes).

Mit der heute geltenden Zustimmungslösung müssen Organspender in der Schweiz ihre Zustimmung zur Entnahme mittels einer Organspende-Karte, einem Registereintrag oder gegenüber Familienangehörigen festhalten. Theoretisch sind also alle ab dem Augenblick der geäusserten Zustimmung potenzielle Spender. In der Praxis wendet man sich jedoch im Todesfall an die Angehörigen, um die Haltung des möglichen Spenders in Erfahrung zu bringen. Dies führt häufig, das heisst in über 60 Prozent der Fälle, zu einer Ablehnung. Die Ablehnungsrate von ungefähr 60 Prozent ist hoch im Vergleich zum europäischen Mittelwert von 30 Prozent. Der wichtigste Grund hierfür ist, dass die Angehörigen nur selten über die Wünsche der verstorbenen Person Bescheid wissen, weil der Spendewille bei verstorbenen Personen zu Lebzeiten nur ungenügend dokumentiert oder kommuniziert wurde.

Hier setzt das Nationale Organspenderegister an. Als Ersatz und Modernisierung der aktuellen Spende-karte hat Swisstransplant am 1. Oktober 2018 das Nationale Organspenderegister lanciert. Es handelt sich dabei um ein Ja-/Nein-Register, es kann darin also sowohl der Entscheid für als auch gegen die Organ- und Gewebespende festgehalten werden. Das Register stellt eine Eigeninitiative von Swisstransplant dar und soll die Sicherheit in der Willensäusserung erhöhen, um so dem Wunsch der/des Verstorbenen bestmöglich gerecht zu werden.

Einschätzung

Die Rate der Organspenden durch Verstorbene lag in der Schweiz auch nach Einführung des Transplantationsgesetzes im Jahre 2007 lange auf tiefem Niveau. 2013 stellte der Bundesrat einen Postulatsbericht vor. Darin prüfte er im Auftrag des Parlaments verschiedene Massnahmen, die zu einer Erhöhung der Anzahl verfügbarer Organe führen könnten. Diese Analyse der Situation anhand wissenschaftlicher Literatur und anhand der Erfahrungen in anderen Ländern führte zur Empfehlung verschiedener Massnahmen und damit zum Aktionsplan «Mehr Organe für Transplantationen». Die eingeführten Massnahmen zeigten positive Effekte. Seit dem Start des Aktionsplans gab es in der Schweiz durchschnittlich mehr Organspenderinnen und -spender als in den Jahren zuvor. Heute sind die Spitäler für Organspenden besser gerüstet als noch vor dem Aktionsplan. Sie sind besser organisiert und setzen mehr spezialisiertes und besser ausgebildetes Fachpersonal ein. Das ursprünglich gesteckte Ziel, die Spenderate bis Ende 2018 auf 20 Spenden pro Million Einwohnerinnen und Einwohner (pmp) zu steigern, wurde aber nicht erreicht, weshalb der Aktionsplan bis 2021 verlängert wurde. Mit aktualisierten Massnahmen soll die Zahl der Organspenden weiter erhöht werden.

Zentral ist dabei eine weitere Stärkung der lokalen Koordinationspersonen im Spital sowie eine intensive Bevölkerungsinformation und aktive Öffentlichkeitsarbeit. Eine tragende Rolle sollte mit einer Kampagne auch dem Organspenderegister zukommen, schafft dieses doch Klarheit betreffend den Wunsch der/des Verstorbenen und ist direkt durch das zugangsberechtigte medizinische Personal abrufbar. Müssen die Angehörigen nicht stellvertretend für die verstorbene Person entscheiden, sinkt die Ablehnungsrate und folglich werden mehr Organe gespendet. Der Prozess der Registrierung wurde seit der Lancierung noch weiter vereinfacht; und man kann sich nicht nur am Computer, sondern auch auf dem Smartphone/Tablet ins Register eintragen.

Mit all diesen Massnahmen sollte die Organspenderate auch ohne Systemwechsel signifikant erhöht werden können.

Volksinitiative - Enge Widerspruchslösung

Die Volksinitiative «Organspende fördern – Leben retten» möchte in Artikel 119a der Bundesverfassung zur Transplantationsmedizin einen neuen Absatz 4 einfügen. Dieser sieht einen Wechsel von der heute geltenden erweiterten Zustimmung- hin zur Widerspruchslösung vor: Bei Annahme der Initiative wäre jede Person in der Schweiz im Todesfall Organspenderin, sofern sie zu Lebzeiten nicht ihren Widerspruch geäussert hat. Eine strenge Auslegung des Initiativtexts lässt auf die Einführung einer engen Widerspruchslösung schliessen: Nur die «betreffende Person» (d.h. die verstorbene Person) kann ihre Ablehnung zu Lebzeiten äussern.

Einschätzung

Ergebnisse der neueren wissenschaftlichen Literatur lassen einen positiven Effekt eines Systemwechsels auf die Spenderate vermuten. Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass die Widerspruchslösung ein Faktor unter mehreren ist, der zu einer Erhöhung der Spenderate beitragen kann.¹ In der Schweiz dürfte sich daher im Verbund mit den Massnahmen, welche im Rahmen des Aktionsplans ergriffen wurden, ein spürbarer Effekt einstellen.

Der Initiativtext lässt jedoch wichtige Aspekte wie beispielsweise die Rolle der Angehörigen offen. Wenn sich die verstorbene Person zu Lebzeiten nicht zur Organspende geäussert hat, könnten Organe demzufolge im Todesfall entnommen werden, ohne dass den Angehörigen ein Entscheidungsrecht zukommt. Eine solche Umsetzung ist ethisch bedenklich. Ein Blick ins Ausland zeigt, dass die enge Widerspruchslösung kaum in einem Land in der Praxis gelebt wird: Auch in Ländern, in welchen de jure eine enge Widerspruchslösung gilt, kommt den Angehörigen meist ein subsidiäres Entscheidungsrecht zu. Auch

¹ In Wales beispielsweise lehnten nach Einführung der Widerspruchslösung 2015 nachweislich weniger Angehörige eine Organspende ab als noch unter der Zustimmungslösung.

staats- und grundrechtlich wirft die Regelung Fragen auf bezüglich einer faktischen «Umkehr der Beweislast». Es wird eine Zustimmung vermutet, sofern der Bürger nicht zu Lebzeiten schriftlich einer Spende widersprochen hat.

Diese Option hätte wohl einen positiven Effekt auf die Organspenderate, ist aber ethisch bedenklich (Systemwechsel/Beweislastumkehr) und ohne Einbezug der Angehörigen in der Praxis kaum umzusetzen in der Schweiz.

Indirekter Gegenvorschlag - Erweiterte Widerspruchslösung

Dem Bundesrat geht die Forderung der Initianten zu weit. Er hat sich auf einen Kompromiss geeinigt: Es stellt die erweiterte Widerspruchslösung der Initiative als indirekten Gegenvorschlag gegenüber. Wer nach seinem Tod seine Organe nicht spenden will, soll dies explizit festhalten müssen. Dazu wird ein Register geschaffen, in dem ein Widerspruch eingetragen werden kann. Fehlt ein solcher Eintrag, werden wie bisher die Angehörigen befragt. Sie können eine Entnahme von Organen ablehnen, wenn dies dem mutmasslichen Willen der verstorbenen Person entspricht.

Einschätzung

Es sind grundsätzlich dieselben positiven Effekte zu erwarten wie bei der engen Widerspruchslösung, wenn auch etwas abgeschwächt, da den nächsten Angehörigen ein subsidiäres Widerspruchsrecht zukommt.

Der Bundesrat erwartet, dass bei der erweiterten Widerspruchslösung Angehörige in ihrem Entscheid entlastet werden, weil dann klar wäre, dass die Organspende der Normalfall in solchen Situationen ist. Im Unterschied zur heutigen Regelung könnte der Vorschlag des Bundesrats also die Diskussion mit den Angehörigen vereinfachen. Ob dies allerdings zutrifft, ist fraglich. Der Gegenvorschlag des Bundesrates könnte auch das Lager der Nein-Stimmen noch vergrössern, da weder die grundsätzlichen Gegner einer Widerspruchslösung befriedigt werden, noch die Angehörigen eine wirkliche Entscheidungshilfe erhalten. Der mutmassliche Wille der verstorbenen Person bliebe ja weiterhin unklar, wenn ein Registereintrag fehlt, da nicht klar ist ob willentlich auf einen Eintrag verzichtet oder er versäumt wurde.

Diese Option hätte wohl einen positiven Effekt auf die Organspenderate, wirft aber letztlich dieselben ethisch-rechtlichen Fragen auf wie die Initiative (Systemwechsel/Beweislastumkehr).

Diese Option hätte wohl einen positiven Effekt auf die Organspenderate, dürfte aber ethisch ebenso umstritten sein wie die Initiative, im Vergleich zu dieser jedoch in der Praxis eher umsetzbar (da die Angehörigen einbezogen werden). Allerdings ist der Mehrwert dann fraglich, wenn nur ein tiefer Anteil der Bevölkerung im Register erfasst ist.

Fazit

Darüber, dass Handlungsbedarf besteht, herrscht bei den meisten Betroffenen (Patienten, verantwortliche Mediziner in den Spitälern, Krankenversicherer) sowie in weiten Kreisen der Politik und Gesellschaft Einigkeit. Bundesrat und Initianten haben denn auch das gleiche Ziel. Sie wollen die Zahl der Organspenden erhöhen. Basierend auf der neueren wissenschaftlichen Literatur und dem Vergleich mit dem Ausland kann davon ausgegangen werden, dass die Spenderate mit einem Wechsel zur Widerspruchslösung steigen würde. Daraus lässt sich ableiten, dass sowohl die Initiative als auch der Gegenvorschlag mehr Spenden generieren könnten. Aber es gilt auch die ethischen und juristischen Aspekte eines Systemwechsels zu berücksichtigen. So bedeutet der Wechsel hin zur Widerspruchslösung eine Beweislastumkehr. Die Organspende und insbesondere die Form der Zustimmung sind letztlich auch moralisch-ethische Fragestellungen. Ein Wechsel zur (erweiterten) Widerspruchslösung ist eine gesellschaftspolitische Entscheidung. Letztlich versprechen auch Massnahmen basierend auf dem Status Quo verbunden mit einer geförderten Verbreitung des bestehenden Registers und einer Stärkung des Koordinatorennetzes in den Spitälern eine Erhöhung der Spenderrate. Der Vorstand verzichtet deshalb darauf, einem Weg hier explizit den Vorrang zu geben. Zwischen Initiative und Gegenvorschlag gibt er in Abwägung der Kohärenz und Chancen jedoch dem Gegenvorschlag den Vorrang. Er plädiert aber für die Förderung jeglicher Aktivitäten, die einen positiven Effekt auf die Organspende in der Schweiz haben.