

10.065

**Botschaft
über die Genehmigung der Vereinbarung zwischen
der Schweiz und Liechtenstein betreffend die Zuteilung
von Organen zur Transplantation**

vom 18. August 2010

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf für einen Bundesbeschluss über die Genehmigung der Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein betreffend die Zuteilung von Organen zur Transplantation.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. August 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Bei der Zuteilung von Organen werden nach dem schweizerischen Transplantationsgesetz Personen mit Wohnsitz in der Schweiz gegenüber Personen ohne solchen Wohnsitz bevorzugt behandelt. Die Vereinbarung stellt nun Personen mit Wohnsitz in Liechtenstein bei der Zuteilung von Organen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz gleich. Liechtenstein verpflichtet sich im Gegenzug, in seinen Spitälern die in der Schweiz geltenden Massnahmen zur Erkennung und Meldung von potenziellen Organspenderinnen und -spendern einzuführen sowie sich anteilmässig an der Finanzierung der Organzuteilung zu beteiligen.

Der Bundesrat hat die Vereinbarung am 18. November 2009 gutgeheissen. Gleichzeitig hat er, unter Vorbehalt des Ergebnisses der Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen, die vorläufige Anwendung der Vereinbarung ab dem 1. April 2010 beschlossen. Die Unterzeichnung der Vereinbarung erfolgte am 1. März 2010.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Das Transplantationsgesetz vom 8. Oktober 2004¹ ist am 1. Juli 2007 in Kraft getreten. Bezüglich der Zuteilung von Organen verankert es das Wohnsitzprinzip. Personen mit Wohnsitz in der Schweiz gehen Personen ohne einen solchen Wohnsitz bei der Zuteilung grundsätzlich vor: Demnach wird einer Person ohne Wohnsitz in der Schweiz ein verfügbares Organ erst dann zugeteilt, wenn die Transplantation medizinisch dringlich ist und keine Person mit Wohnsitz in der Schweiz sich in der gleichen Situation befindet. Ist die Transplantation medizinisch nicht dringlich, erfolgt die Zuteilung an Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz dann, wenn keine Empfängerin oder kein Empfänger mit Wohnsitz in der Schweiz ermittelt werden kann (Art. 17 Abs. 3 Transplantationsgesetz). Personen mit Wohnsitz in Liechtenstein werden bei der Zuteilung von Organen gegenüber Personen mit Wohnsitz in der Schweiz somit grundsätzlich nachrangig behandelt.

Das Transplantationsgesetz hatte eine Änderung der bis zu seinem Inkrafttreten geltenden Praxis zur Folge: Bisher wurden Personen mit Wohnsitz in Liechtenstein bezüglich der Zuteilung und Transplantation von Organen gleich behandelt wie Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, hatten also die gleichen Chancen auf ein Organ (keine «Rangierung» nach dem Wohnsitzprinzip). Im Rahmen dieser Praxis wurden in den Jahren 2002–2006 fünf Organe von verstorbenen Personen aus der Schweiz an liechtensteinische Patientinnen und Patienten zugeteilt und transplantiert, während in dieser Zeitspanne eine verstorbene Person aus Liechtenstein ihre Organe für Patientinnen und Patienten in der Schweiz spendete.

Liechtenstein muss sich aufgrund der geringen Zahl an Spenderinnen und Spendern einem grösseren Verbund anschliessen, um passende Organe für Personen, die auf eine Organspende angewiesen sind, zu finden. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der bisherigen Praxis ist das Fürstentum Liechtenstein daran interessiert, eine Lösung zu finden, um seine Patientinnen und Patienten bei der Zuteilung von Organen weiterhin den Personen mit Wohnsitz in der Schweiz gleichstellen zu können.

1.2 Rechtliche Grundlagen für eine Vereinbarung

Das Transplantationsgesetz enthält keine Bestimmung, welche eine spezifische Regelung der Organzuteilung für liechtensteinische Patientinnen und Patienten ermöglicht. Gleiches gilt für den zwischen der Schweiz und Liechtenstein abgeschlossenen Zollvertrag vom 29. März 1923². Der Zollvertrag schliesst Liechtenstein in das Schweizer Zollgebiet und damit das Schweizer Wirtschaftsgebiet ein. Neben der Zollgesetzgebung findet die übrige Bundesgesetzgebung in Liechtenstein Anwendung, soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt. Die anwendbare Bundesgesetzgebung umfasst insbesondere Vorschriften über die Ein-, Aus- und

¹ SR 810.21

² SR 0.631.112.514

Durchfuhr sowie die Herstellung von Waren. Die meisten Bestimmungen des Transplantationsgesetzes stellen keine Zollvertragsmaterie dar. Das gilt namentlich für die Bestimmungen über die Zuteilung von Organen. Eine Gleichstellung von liechtensteinischen Patientinnen und Patienten mit Personen mit Wohnsitz in der Schweiz ist im Rahmen des Zollvertrages somit nicht möglich. Die Schweiz und Liechtenstein stimmen in dieser Beurteilung überein.

Liechtenstein verfügt lediglich über eine im Wesentlichen die Zulässigkeit zur Entnahme von Organen verstorbener Personen betreffende Regelung der Transplantation. Darüber hinaus hat Liechtenstein nicht die Absicht, Bestimmungen des Transplantationsgesetzes zu übernehmen, die keine Zollvertragsmaterie darstellen, weil ein eigenes Transplantationsgesetz in Liechtenstein kaum effektiv umgesetzt werden könnte. Soll liechtensteinischen Patientinnen und Patienten ein gleicher Zugang zu Organen gegeben werden wie Patientinnen und Patienten mit Wohnsitz in der Schweiz, so bedingt dies deshalb den Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung zwischen Liechtenstein und der Schweiz.

1.3 Interesse für die Schweiz

Das Interesse für die Schweiz am Abschluss der vorliegenden Vereinbarung ergibt sich primär aus den guten und engen freundschaftlichen Beziehungen, die auch für die Schweiz in verschiedensten Bereichen von Vorteil sind. Es liegt daher im politischen Interesse der Schweiz, diese guten Beziehungen aufrecht zu erhalten und weiterzuführen. Liechtenstein wird zudem mit der Vereinbarung verpflichtet, in seinen Spitälern die in der Schweiz geltenden Massnahmen zur Erkennung und Meldung von potenziellen Organspenderinnen und -spendern einzuführen sowie sich anteilmässig an den Kosten der Organzuteilung zu beteiligen. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die geringe Anzahl betroffener liechtensteinischen Patientinnen und Patienten, ist die Gleichstellung von liechtensteinischen Patientinnen und Patienten mit Patientinnen und Patienten mit Wohnsitz in der Schweiz bei der Zuteilung von Organen ebenfalls zu befürworten.

Der Bundesrat hat am 18. November 2009 die Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein gutgeheissen. Im Interesse der betroffenen Personen hat er zudem deren vorläufige Anwendung ab dem 1. April 2010 beschlossen. Die zuständigen parlamentarischen Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit wurden dazu vorgängig konsultiert. Die Unterzeichnung der Vereinbarung erfolgte am 1. März 2010 in Bern.

2 Inhalt der Vereinbarung

Art. 1 Aufnahme in die Warteliste und Streichung

Personen mit Wohnsitz in Liechtenstein werden in die Schweizer Warteliste aufgenommen oder daraus gestrichen, wenn sie die nach dem Transplantationsgesetz und der Organzuteilungsverordnung vom 16. März 2007³ für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz geltenden Voraussetzungen erfüllen. Demnach wird eine Person in die

³ SR 810.212.4

Warteliste aufgenommen, wenn eine Transplantation medizinisch dringlich ist, keine dauernde medizinische Kontraindikation für eine Transplantation vorliegt, und keine anderen medizinischen Gründe vorliegen, die den Transplantationserfolg gefährden. Die Aufnahme setzt das schriftliche Einverständnis der Patientin oder des Patienten voraus (Art. 3 Organzuteilungsverordnung). Eine Streichung aus der Warteliste erfolgt, wenn die Voraussetzungen für die Aufnahme nicht mehr erfüllt sind (Art. 5 Organzuteilungsverordnung).

Art. 2 Zuteilung von Organen

Personen mit Wohnsitz in Liechtenstein werden bei der Zuteilung von Organen gleich behandelt wie Personen mit Wohnsitz in der Schweiz (Art. 17 Abs. 2 Transplantationsgesetz). Artikel 17 Absatz 3 des Transplantationsgesetzes, wonach eine Person auf der Warteliste ohne Wohnsitz in der Schweiz ein Organ erst zugeteilt wird, wenn die Transplantation medizinisch dringlich ist und keine Person mit Wohnsitz in der Schweiz sich in der gleichen Situation befindet oder die Transplantation medizinisch nicht dringlich ist und keine Empfängerin oder kein Empfänger mit Wohnsitz in der Schweiz ermittelt werden kann, ist auf Personen mit Wohnsitz in Liechtenstein somit nicht anwendbar.

Art. 3 Meldung von Spenderinnen und Spendern in Liechtenstein

Die Integration von Personen mit Wohnsitz in Liechtenstein in das Zuteilungssystem der Schweiz setzt voraus, dass Liechtenstein die damit verbundenen Pflichten übernimmt und so zu dessen Funktionieren beiträgt. Deshalb werden liechtensteinische Spitäler verpflichtet, der Nationalen Zuteilungsstelle alle potenziellen Organspender inklusive der erforderlichen Daten zu melden. Sie und die in Liechtenstein tätigen Ärztinnen und Ärzte melden der Nationalen Zuteilungsstelle zudem Personen, die eine ungerichtete Lebendspende leisten möchten (Art. 22 Transplantationsgesetz).

Art. 4 Organisation und Koordination in den Spitälern

Weiter setzt die Teilnahme am Schweizer Zuteilungssystem voraus, dass Liechtenstein Massnahmen zur Erkennung und Betreuung von Spenderinnen und Spendern ergreift. Liechtenstein nimmt daher betreffend die Organisation und Koordination der Spitäler die gleichen Aufgaben wahr wie die Kantone nach Artikel 56 des Transplantationsgesetzes und den Artikeln 45 und 47 der Transplantationsverordnung vom 16. März 2007⁴. Die Unterstützung des Bundes von Fort- und Weiterbildung des medizinischen Personals nach Artikel 53 des Transplantationsgesetzes soll sich auch auf Programme in liechtensteinischen Spitälern beziehen.

Art. 5 Rechtsschutz

Entscheide der Spitäler über die Aufnahme in die Warteliste oder die Streichung daraus und Entscheide der Nationalen Zuteilungsstelle über die Zuteilung von Organen sind Verfügungen nach Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968⁵, die mit Beschwerde angefochten werden können. Dieses Beschwerderecht steht auch Personen mit Wohnsitz in Liechtenstein zu. Entspre-

⁴ SR 810.211

⁵ SR 172.021

chend richtet sich der Rechtsschutz bezüglich der Aufnahme in die Warteliste und der Zuteilung von Organen nach Artikel 68 des Transplantationsgesetzes.

Art. 6 Finanzierung der Nationalen Zuteilungsstelle

Liechtenstein beteiligt sich zudem proportional an den beim Bund entstehenden Kosten bei der Zuteilung von Organen. Der Betrag, den Liechtenstein übernehmen muss, soll im Verhältnis zu den Aufwendungen stehen, die durch die liechtensteinischen Patientinnen und Patienten verursacht werden. Dafür wird auf das Verhältnis der Anzahl Patientinnen und Patienten auf der Warteliste abgestellt. Die Schweiz hat jährlich kumuliert ca. 1300–1400, Liechtenstein ca. 5 Patientinnen und Patienten auf der Warteliste.

Art. 7 Anwendbares Recht

Artikel 7 legt das nach Massgabe dieser Vereinbarung in Liechtenstein anwendbare schweizerische Recht fest und verweist dabei auf den Anhang der Vereinbarung. In einer «Evolutivklausel» wird das Verfahren bei Änderungen der in der Vereinbarung festgelegten anwendbaren schweizerischen Bestimmungen umschrieben. Damit kann vermieden werden, dass bei Gesetzes- und Verordnungsrevisionen eine vom Parlament zu genehmigende Revision der Vereinbarung notwendig ist. Der Bundesrat hat die Nachführung des Anhangs der Vereinbarung an das BAG delegiert.

Art. 8 und 9 Kündigung und Inkrafttreten

Schliesslich enthält die Vereinbarung Regelungen über die Kündigung und das Inkrafttreten. Die Vereinbarung kann von jeder Vertragspartei jederzeit unter Wahrung einer Frist von zwölf Monaten auf das Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden. Mit dem Ausserkrafttreten der Vereinbarung verlieren liechtensteinische Patientinnen und Patienten grundsätzlich das Recht auf Gleichbehandlung mit Personen mit Wohnsitz in der Schweiz. Eine Ausnahme gilt für Patientinnen und Patienten mit medizinischer Dringlichkeit für eine Transplantation.

Die Vereinbarung wird seit dem 1. April 2010 vorläufig angewendet (vgl. Ziff. 6.4) und tritt in Kraft, sobald sich die Vertragsparteien den Abschluss der für das Inkrafttreten erforderlichen innerstaatlichen Verfahren mitgeteilt haben.

3 Vorverfahren

Die vorliegende Vereinbarung hat keine Anpassungen des Landesrechts zur Folge, weil die Regelungen der Vereinbarung direkt anwendbar sind. Im Sinne von Artikel 2 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005⁶ wurde deshalb auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet.

⁶ SR 172.061

4 Auswirkungen

Die Vereinbarung hat für den Bund und die Kantone keine finanziellen und personellen Auswirkungen, da sich Liechtenstein anteilmässig an der Deckung der Kosten beteiligt, die dem Bund aus der Zuteilung von Organen entstehen. Die Unterstützung der Fort- und Weiterbildung nach Artikel 4 Absatz 2 der Vereinbarung erfolgt im Rahmen der im Budget und im Finanzplan eingestellten Mittel. Im Bereich der Krankenversicherung fallen durch die Vereinbarung keine zusätzlichen Kosten an.

Die Vorlage hat auch keine Auswirkungen auf die Informatik. Diese wurde im Rahmen der Umsetzung der Transplantationsgesetzgebung an die Vollzugsanforderungen angepasst.

Die Vereinbarung wird auch keine volkswirtschaftlichen Auswirkungen haben.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008⁷ über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008⁸ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft einleitend zu Anhang 1 «Gesetzgebungsprogramm 2007–2011»⁹ festhält, stellt die Liste keine vollständige Zusammenstellung aller seitens des Bundesrates geplanten Parlamentsgeschäfte dar. Nicht aufgenommen wurde unter anderem die vorliegende Botschaft, weil diese Vorlage nicht zu den zentralen Geschäften im Bereich der Gesundheit gezählt werden kann.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit und Genehmigung

Die Zuständigkeit des Bundes für den Abschluss der vorliegenden Vereinbarung ergibt sich aus Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)¹⁰, wonach die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Ein selbstständiger Abschluss durch den Bundesrat ist nicht möglich, da dafür keine spezifische gesetzliche oder völkerrechtliche Grundlage besteht und es sich auch nicht um einen Vertrag von beschränkter Tragweite handelt (vgl. Art. 7a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, RVOG¹¹). Die Vereinbarung ist somit dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten (Art. 166 Abs. 2 BV).

⁷ BBl 2008 753

⁸ BBl 2008 8543

⁹ BBl 2008 817

¹⁰ SR 101

¹¹ SR 172.010

6.2 Referendum

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterstehen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Die Vereinbarung betreffend die Zuteilung von Organen zur Transplantation ist kündbar (vgl. Art. 8) und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor.

Es bleibt die Frage, ob der Vertrag wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob seine Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Unter rechtsetzenden Bestimmungen sind nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹² Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Wichtige Bestimmungen sind solche, die im internen Recht im Lichte von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines formellen Gesetzes zu erlassen sind.

Die Vereinbarung sieht bei der Zuteilung von Organen die Gleichstellung von Personen mit Wohnsitz in Liechtenstein mit Personen mit Wohnsitz in der Schweiz vor. Die Bestimmungen sind direkt anwendbar und führen neue Rechte und Pflichten ein. Die Vereinbarung enthält damit rechtsetzende Bestimmungen. Diese Bestimmungen sind zudem insofern als wichtig zu erachten, als – würden sie auf nationaler Ebene erlassen – dies aufgrund von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben c BV in Form eines Gesetzes im formellen Sinn zu geschehen hätte (vgl. auch das Transplantationsgesetz). Daraus folgt, dass der Bundesbeschluss zur Genehmigung der Vereinbarung aufgrund von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen ist.

6.3 Erlassform

Die Genehmigung der vorliegenden Vereinbarung hat gestützt auf Artikel 163 Absatz 2 der Bundesverfassung in der Form des Bundesbeschlusses zu erfolgen.

6.4 Vorläufige Anwendung und Inkraftsetzung

Die Vereinbarung wird seit dem 1. April 2010 vorläufig angewendet (Art. 7b Abs. 1 RVOG).

Nach Artikel 7b Absatz 2 RVOG endet die vorläufige Anwendung, wenn der Bundesrat nicht binnen sechs Monaten ab Beginn der vorläufigen Anwendung der Bundesversammlung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des betreffenden Vertrages unterbreitet. Mit der Überweisung der vorliegenden Botschaft wird diese Frist eingehalten. Die Vereinbarung tritt in Kraft, wenn die innerstaatlichen Genehmigungsverfahren abgeschlossen und die entsprechenden gegenseitigen Mitteilungen erfolgt sind (Art. 9 der Vereinbarung).

¹² SR 171.10