

**Auszug aus dem Protokoll  
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 366/2007

Sitzung vom 26. März 2008

**472. Motion (Kostenverrechnung bei Todesfällen, die durch Sterbehilfeorganisationen verursacht worden sind)**

Die Kantonsräte Bruno Walliser und Jean-Philippe Pinto, Volketswil, haben am 3. Dezember 2007 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen, dass den Sterbehilfeorganisationen die anfallenden Kosten für Untersuchungen und Bearbeitung der Fälle von aus dem Ausland stammenden Personen durch die Polizei, Amtsarzt, Staatsanwaltschaft, Gerichtsmedizin, Zivilstandesamt, Bestattungsamt usw. weiterverrechnet werden können.

*Begründung:*

Nachdem Ende September und Anfang Oktober 2007 mehrere Freitodbegleitungen durch die Sterbehilfeorganisation Dignitas u.a. in Stäfa, Maur und in Schwerzenbach durchgeführt worden sind, hat der Schwerzenbacher Gemeinderat Sterbebegleitungen auf Grund eines fehlenden Baugesuchs bzw. einer bewilligten Nutzungsänderung vorsorglich untersagt (einstweiliges Nutzungsverbot). Mit Entscheid vom 21. November 2007 hat das Verwaltungsgericht die gegen diesen Beschluss erhobene Beschwerde gutgeheissen. Mit der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung kann die Gewerbeliegenschaft in der Industriezone in Schwerzenbach bis auf Weiteres für Freitodbegleitungen genutzt werden.

Dignitas rechnet mit rund 200 Freitodbegleitungen jährlich, dies entspricht in etwa einem Freitod pro Arbeitstag. Da es sich hierbei um aussergewöhnliche Todesfälle handelt, haben nach Eintritt des Todes die Polizei, der Staatsanwalt sowie der Amtsarzt vor Ort zu erscheinen, um festzustellen, dass keine strafbare Handlung vorliegt. In der Folge wird die Leiche vom Bestattungsamt bis zur Freigabe zur Bestattung ins Institut für Rechtsmedizin überführt.

Die Aufwendungen des Staates, die eine solche Freitodbegleitung verursachen, sind in kumulierter Form immens. Durch Gebühren des Zivilstandsamts kann ein marginaler Teil der entstandenen Kosten verrechnet werden. Der grösste Kostenanteil wird durch den Staat getragen. Speziell hinzuweisen ist auf die Tatsache, dass es sich bei den meisten Freitodbegleitungen von Dignitas um ausländische Staatsangehörige handelt. Diese Personen haben in der Regel keine anderweitigen Bezie-

hungen zur Schweiz und ebenfalls keine Steuern in der Schweiz bezahlt, sondern reisen nur für die Inanspruchnahme der Dienstleistung der Sterbehilfeorganisation in die Schweiz.

In diesen Fällen sollten die entstandenen Aufwendungen kostendeckend der Sterbehilfeorganisation verrechnet werden oder dem Nachlass des Verstorbenen belastet werden können.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Bruno Walliser und Jean-Philippe Pinto, Volketswil, wird wie folgt Stellung genommen:

Im Kanton Zürich obliegt es den Strafuntersuchungsbehörden, in so genannten aussergewöhnlichen Todesfällen die Umstände des Todes der betreffenden Person und eine allfällige strafrechtlich relevante Dritteinwirkung abzuklären. Die Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für die Untersuchungsführung der Staatsanwaltschaften umschreiben die abklärungspflichtigen Fälle und das zu veranlassende Vorgehen (Weisung 33.2). Als aussergewöhnlich gilt danach jeder Todesfall, der nicht sofort eindeutig auf eine natürliche Todesursache oder eine absichtlich oder unabsichtlich durch einen Dritten herbeigeführte Tötungs- oder Verletzungshandlung zurückzuführen ist, oder bei dem die Leiche nicht eindeutig identifiziert ist. Hierzu gehören tödliche Unfälle ohne Anhaltspunkte für ein Drittverschulden, Todesfälle, bei denen kein Arzt einen Totenschein ausstellt, plötzliche Kindstode und Todesfälle mit unbekanntem Leichen sowie mutmassliche Suizidgeschehen, ob mit oder ohne Begleitung. Abklärungen nach aussergewöhnlichen Todesfällen werden in einem besonderen Verfahren geführt, wobei bis zum Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für eine strafbare Handlung keine Strafuntersuchung zu eröffnen ist. Zu diesen Abklärungen gehört immer eine Legalinspektion, die in der Regel von der Bezirksärztin oder vom Bezirksarzt durchzuführen ist. Kann ein Verbrechen oder Vergehen nicht durch eine Legalinspektion oder polizeiliche Ermittlungen ausgeschlossen werden, hat die Untersuchungsbehörde eine Obduktion anzuordnen. Gleiches gilt, wenn die Todesursache nicht mit hinreichender Sicherheit feststeht.

Wie sich aus dem Gesagten ergibt, entstehen die in der Motion angesprochenen Kosten im Zusammenhang mit der (organisierten) Suizidhilfe hauptsächlich durch die strafrechtlichen Vorabklärungen, deren Notwendigkeit sich aus der Verpflichtung des Staates ergibt, das Leben des Einzelnen insbesondere durch die im Strafrecht geregelten general-

und spezialpräventiven Massnahmen vor Eingriffen Dritter zu bewahren. Nach einem vermeintlichen Suizid bedarf es deshalb zwingend der Klärung der Fragen hinsichtlich Todesart und Todesursache bzw. ob und inwiefern Dritte beteiligt gewesen sein könnten. Auf Grund dieser Ausgangslage erscheint die Strafprozessordnung als derjenige Erlass, in dem die rechtliche Grundlage für die Kostenüberwälzung im Sinne des Anliegens der Motion verankert werden müsste. Es ist deshalb die Frage zu prüfen, welche rechtlichen Prinzipien für die Kostenaufgabe und damit die Aufwandüberwälzung auf Sachverhaltsbeteiligte im Strafverfahren zu beachten sind.

Während die Motion offenbar auf eine Kausalhaftung unabhängig von der Vorwerfbarkeit eines Verhaltens zielt, ergibt die Prüfung der entsprechenden Bestimmungen, dass das Strafverfahren bezüglich Kostentragung dem Verursacher- und dem Verschuldensprinzip verpflichtet ist. Zunächst ist eine Kostenaufgabe immer dann vorzusehen, wenn es tatsächlich zu einer Verurteilung kommt (§ 188 Strafprozessordnung, StPO, LS 321), die Kostentragung der verurteilten Person mit anderen Worten deshalb erfolgt, weil sie mit ihrem Verhalten die Ursache für den vom Staat betriebenen Aufwand schuldhaft gesetzt hat. Für den Fall einer eingestellten Strafuntersuchung gilt zunächst, dass der Staat die Kosten zu tragen hat (§ 42 StPO). Das Gesetz umschreibt weiter zwar bestimmte Konstellationen, in denen den Verfahrensbeteiligten die Kosten auferlegt werden können. Diese knüpfen allerdings ausnahmslos daran, dass die Behörden ein eigentliches Strafverfahren eröffnet haben und die Beteiligten den hierfür vom Staat betriebenen Aufwand in vorwerfbarer Weise verursacht oder vermehrt haben. Auch in diesen Konstellationen ist das konkrete Verhalten einzelner Personen bedeutsam, die am Strafverfahren als Parteien mitgewirkt haben und denen in dieser Rolle ein prozessuales Verschulden anzulasten ist. Mit beachtlichen Argumenten wird in der Lehre für das einer Verfahrenseröffnung vorausgehende Ermittlungs- oder Vorabklärungsverfahren (§ 22 StPO), mit dem die Abklärung eines aussergewöhnlichen Todesfalles vergleichbar ist, vertreten, dass eine Kostenaufgabe im Falle eines Nichteintretens rechtsstaatlich nicht haltbar sei (Cornelia Hürlimann, Die Eröffnung einer Strafuntersuchung im ordentlichen Verfahren gegen Erwachsene im Kanton Zürich, Zürich 2006, S. 215 f.). Es ist kaum denkbar, dass in einem Verfahren, das mit dem Beweisergebnis endet, wonach keine genügenden Anhaltspunkte für einen Anfangsverdacht gegen eine bestimmte Person bestehen, ein vorwerfbares Verhalten im Sinne eines prozessualen Verschuldens analog der Praxis zu § 42 StPO vorstellbar oder rechtsgenügend beweisbar sein könnte.

Die Verankerung einer Kausalhaftung im Rahmen des Strafverfahrensrechts wäre also offensichtlich systemfremd. Es stellt sich somit die Frage, ob eine entsprechende Regelung ausserhalb des Strafverfahrensrechts vorgesehen werden könnte. Der Aufwand im Rahmen der Todesfeststellung von Suizidenten müsste diesfalls als Verwaltungsgebühr in Rechnung gestellt werden. Als Kausalabgabe würde eine solche Gebühr zu den öffentlichen Abgaben zählen. Im Bereich des Abgaberechts sind die Anforderungen an das Legalitätsprinzip besonders hoch, indem der Kreis der Abgabepflichtigen sowie Gegenstand und Bemessung der Abgaben in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt sein müssen. Vor dem Hintergrund der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung auf den 1. Januar 2010 ist allerdings zu beachten, dass diese das Verfahren bei aussergewöhnlichen Todesfällen konkret regelt (Art. 253, BBl 2007, 6977). Die Kostenfolgen im Zusammenhang mit diesem Verfahren hätten damit wohl dem anwendbaren Strafverfahrensrecht zu folgen. Die Schweizerische Strafprozessordnung enthält keine Kostentragungspflicht für die Abklärung von begleiteten Suiziden ausländischer Personen. Das Umsetzungsrecht der Kantone muss sich zudem auf rein organisatorische Belange beschränken, darf darüber hinaus also kein materielles Strafverfahrensrecht enthalten. Es erscheint insofern fraglich, ob die angestrebte Bestimmung im kantonalen Umsetzungsrecht vor Bundesrecht Bestand hätte.

Solange ein eigenständiger Bundes- oder kantonaler Erlass, der den Umgang mit Sterbebegleitung und die Rechte und Pflichten von Sterbewilligen und Sterbehilfeorganisationen gesamthaft regelt, fehlt, erscheint die Verankerung einer Kostentragungspflicht ausserhalb des Strafverfahrensrechts kaum denkbar. Ein isolierter Erlass zur Kostentragung für strafrechtliche Vorabklärungen im Zusammenhang mit begleiteten Suiziden von ausländischen Personen wäre wohl auch kaum mit den Prinzipien der Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV (SR 101) vereinbar. Ein Erlass verletzt dann das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 132 I 157, E. 4.1 S. 163). Eine andere Kostenregelung für Schweizerinnen und Schweizer als für Ausländerinnen und Ausländer nur gestützt auf die Tatsache, dass die die Dienstleistung in Anspruch nehmenden ausländischen Personen zur Schweiz keine näheren Beziehungen aufweisen und hier keine Steuern bezahlen, erscheint vorab bezüglich Angehöriger von EU-Ländern auch vor dem Hintergrund des Abkommens über die Personenfreizügigkeit, das die Gleichbehandlung mit Inländerinnen und Inländern hinsichtlich Lebens-(Arbeits- und

Beschäftigungs-)bedingungen umfasst, kaum vertretbar. Eine Kostenaufgabe zu Lasten des Nachlasses von Suizidentinnen oder Suizidenten müsste diesfalls wohl für jegliche Fälle von Selbsttötungen vorgesehen werden, was gesellschaftspolitisch kaum konsensfähig sein dürfte. Die Kostenaufgabe an den Nachlass ausländischer Suizidentinnen oder Suizidenten würde überdies auch auf praktische Schwierigkeiten beim Kostenbezug im Ausland stossen. Auch eine Kostenaufgabe an Sterbehilfeorganisationen im Zusammenhang mit Fällen von aus dem Ausland stammenden Personen dürfte mit den Prinzipien der Rechtsgleichheit kaum vereinbar sein, nicht nur mit Blick auf die internationalen Verpflichtungen, die sich aus dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit ergeben, sondern auch mit Rücksicht auf den Umstand, dass der behördliche Aufwand bei Abklärungen begleiteter Suizide von Schweizerinnen und Schweizern nicht zwingend geringer sein muss.

Die kausale Kostenaufgabe an Suizidhilfeorganisationen bzw. suizidwilligen Personen ist damit realistischerweise nur im Rahmen eines umfassenden Gesetzes über die organisierte Suizidhilfe vorstellbar. Auch dort dürfte eine Beschränkung auf Fälle von aus dem Ausland stammenden Personen, wie in der Motion gefordert, jedoch kaum mit den Prinzipien der Rechtsgleichheit vereinbar sein. Soweit die Motion nicht nur das Ziel der Aufwandschädigung zu Gunsten des Staates, sondern vorab die Eindämmung des Sterbetourismus verfolgt, erscheint das Mittel einer Kostentragungspflicht überdies kaum zielführend. Anzustreben sind diesfalls vielmehr nationale Standards für die organisierte Suizidhilfe, insbesondere hinsichtlich der Vorbereitung und Durchführung der Sterbebegleitung.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 366/2007 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**