

Antrag des Regierungsrates vom 23. September 2009

4634

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative «Nein zum Sterbetourismus
im Kanton Zürich!»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 23. September 2009,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!» wird für ungültig erklärt.

II. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen seit Veröffentlichung im Amtsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

III. Veröffentlichung im Amtsblatt.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Der Kanton Zürich erlässt rechtliche Bestimmungen, welche jegliche Beihilfe zum Selbstmord an Personen ohne mindestens einjährigen Wohnsitz im Kanton Zürich (Sterbetourismus) nicht gestatten und unter Strafe stellen.

Begründung:

- **Der Kanton Zürich als Ort des Todes? Wir sagen Nein zur Beihilfe zum Selbstmord als «Dienstleistung» für sterbewillige Ausländer**

Unser Kanton erleidet durch den Sterbetourismus im In- und Ausland einen erheblichen Imageschaden, denn der Sterbetourismus unterläuft zum Beispiel die Gesetze unserer Nachbarstaaten, in denen die Suizidhilfe verboten ist. Mit dieser Initiative werden klare Grenzen gezogen.

- **Breite Ablehnung des Sterbetourismus**

Im Kanton Zürich wird beinahe jeden Tag einem Menschen zur Selbsttötung verholfen – teilweise auf unwürdigste Art und Weise. Wenn Sterbewillige auf einem Parkplatz mit Helium vergast werden, ist das die moralische Kapitulation der organisierten Suizidhilfe. Die Bevölkerung reagiert auf solche Ereignisse zu Recht mit Abscheu und Ablehnung!

- **Sehr grosse Missbrauchsgefahr**

Das schnelle Sterben mit einer Suizidhilfeorganisation kann sich besonders bei Jugendlichen, psychisch Kranken mit verminderter Urteilsfähigkeit oder schwer kranken Menschen fatal auswirken. Der Sterbetourismus verstösst gegen fast alle Sorgfaltskriterien der Nationalen Ethikkommission (NEK).

- **Der Suizidhelfer wird bezahlt – der Staat trägt die Kosten**

Der Sterbewillige bezahlt der Organisation in der Regel viele tausend Franken für ihre sogenannte «Dienstleistung». Die Folgekosten für Justiz und Rechtsmedizin – pro Sterbefall sind das zwischen 3000 und 5000 Franken – tragen aber wir Steuerzahler.

Weisung

1. Formelles

Am 28. Mai 2009 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 28. November 2008 (ABI 2008, 2160) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 3. August 2009 stellte die Direktion fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Gestützt auf § 128 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) in Verbindung mit § 65c der Verordnung über die politischen Rechte vom 27. Oktober 2004 (VPR, LS 161.1) hat der Regierungsrat dem Kantonsrat innert vier Monate nach Einreichung einer in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative deren Ungültigerklärung zu beantragen, wenn er sie für vollständig unrechtmässig hält (Abs. 1). Andernfalls beantragt er dem Kantonsrat innert gleicher Frist, über einen Auftrag zur Erarbeitung einer Umsetzungsvorlage und eines Gegenvorschlags zur Umsetzungsvorlage oder zur Initiative zu beschliessen (Abs. 2).

2. Rechtmässigkeit

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Die Volksinitiative wahrt die Einheit der Materie, da sie offensichtlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand hat, und sie ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Hingegen bildet die Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht weitere Gültigkeitsvoraussetzungen. Wie nachstehend zu zeigen ist, erweist sich die vorliegende Initiative als unrechtmässig, da sie gegen übergeordnetes Bundesrecht verstösst.

Die strafbare Suizidhilfe ist heute in Art. 115 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311) geregelt. Danach ist die Verleitung und Beihilfe zum Selbstmord (nur) dann strafbar, wenn sie aus selbstsüchtigen Beweggründen begangen wird. Die Initiative «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!» zielt nun darauf ab, die Strafbarkeit der Suizidhilfe auszudehnen, indem diese immer dann unzulässig sein soll, wenn sie zugunsten von Personen geschieht, die – im Zeit-

punkt ihres Freitodes oder allenfalls auch zuvor – weniger als ein Jahr Wohnsitz im Kanton Zürich haben. Die Initiative fordert dabei ausdrücklich, dass solches Verhalten unter Strafe zu stellen sei. Das Ziel der Initiative besteht in Anbetracht dieses Wortlauts also offensichtlich nicht darin, ein kantonales Aufsichtsgesetz über die (organisierte) Suizidhilfe zu erlassen, das Bewilligungspflichten und deren Voraussetzungen, Verfahrensregeln, Sorgfaltspflichten und Sanktionen für einschlägige Regelverstösse vorsehen würde. Vielmehr verlangt die Initiative die Schaffung kantonalen Strafrechts, das die Strafbarkeit der Suizidbegleitung gegenüber dem Bundesrecht ausdehnt.

Auf dem Gebiet des Strafrechts hat der Bund gemäss Art. 123 der Bundesverfassung (BV, SR 101) eine umfassende Gesetzgebungskompetenz, wovon er mit Erlass des StGB Gebrauch gemacht hat. Die Kantone verlieren ihre Zuständigkeit, sobald die Bundesgesetzgebung abschliessend ist oder Ausschliesslichkeit beansprucht. Strafrecht ist bestimmt durch die spezifische, auf sozialschädliches Verhalten angeordnete Rechtsfolge der «Strafe», die ein besonderes Unwerturteil zum Ausdruck bringt (Vest, St. Galler Kommentar zu Art. 123 BV, Rz. 2 mit weiteren Hinweisen). Nachdem die Initiative ausdrücklich verlangt, ein bestimmtes Verhalten im Bereich der Suizidhilfe sei nach kantonalem Recht unter Strafe zu stellen, verlangt sie demnach kantonales Strafrecht. Solches wäre mit Blick auf die Kompetenzordnung von Art. 123 BV also nur möglich, wenn keine abschliessende Regelung des Bundes vorliegt. Art. 115 StGB regelt die Strafbarkeit von Suizidhilfe indessen tatsächlich abschliessend (Christian Schwarzenegger, BSK Strafrecht II, Art. 115 N. 2). Gemäss dieser Bestimmung ist Suizidhilfe eben nur dann strafbar, wenn sie aus selbstüchtigen Beweggründen erfolgt. Weitere Einschränkungen der Straflosigkeit von Suizidbegleitung ohne selbstüchtige Motive sind im Bundesrecht – zumindest derzeit – ebenso wenig enthalten wie Kompetenznormen zugunsten der Kantone, die Strafbarkeit der Suizidhilfe weiterführend zu regeln. Auch der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts nach Art. 49 Abs. 1 BV schliesst in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt, eine (widersprechende) Rechtsetzung durch die Kantone aus. In Sachgebieten, die das Bundesrecht nicht abschliessend ordnet, dürfen die Kantone nur solche Vorschriften erlassen, die nicht gegen den Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln. Auch unter diesem Gesichtspunkt besteht aus Sicht der Kantone für den Erlass von Bestimmungen, welche die Strafbarkeit von Suizidhilfe ausdehnen würden, kein Handlungsspielraum. Das Bundesrecht ginge entgegenstehendem kantonalem Recht vor.

In einer ähnlich gelagerten Konstellation im Zusammenhang mit der Regelung des straflosen Schwangerschaftsabbruchs hat das Bundesgericht sich zum ergänzenden Regelungsspielraum der Kantone klar geäußert (BGE 129 I 402). Es führte dabei aus, dass die Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs in Art. 119 StGB abschliessend geregelt sei und die Kantone nicht befugt seien, Bestimmungen zu erlassen, die den straflosen Schwangerschaftsabbruch zusätzlich erschweren oder weiteren Voraussetzungen unterstellen. Es kam darauf zum Schluss, dass das Bundesstrafrecht konkretisierende Richtlinien der Zürcher Gesundheitsdirektion, die für den Schwangerschaftsabbruch eine fachärztliche Zweitbegutachtung verlangen und bei Verstößen gegen die Richtlinien einen Bewilligungsentzug zum Praktizieren des straflosen Schwangerschaftsabbruchs vorsahen, nach Art. 49 Abs. 1 BV verfassungswidrig seien. Dies gelte ungeachtet dessen, dass die zu beurteilende Richtlinie nicht als Strafnorm zu betrachten sei.

Die vorliegende Initiative geht indessen noch einen Schritt weiter, indem sie die straffreie Suizidhilfe dahingehend erschweren will, indem kantonales Recht die Straflosigkeit von einem zusätzlichen Erfordernis, nämlich von einer Wohnsitzpflicht der sterbewilligen Person, abhängig machen und Verstöße gegen diese Voraussetzung mit einem strafrechtlichen Verbot belegen soll. Ihre Umsetzung würde damit zu einer im Widerspruch zum Bundesrecht stehenden Strafbarkeit der Suizidhilfe führen. Sie verstösst damit gegen übergeordnetes Recht und ist deshalb für ungültig zu erklären.

Selbst wenn der Wortlaut der Initiative in einem für die Initianten günstigen Sinne ausgelegt und dahingehend verstanden werden dürfte, dass mit der von der Initiative in Aussicht genommenen Bestrafung nicht zwingend wie in Art. 115 StGB eine Freiheitsstrafe oder Geldstrafe gemeint ist, sondern eine Übertretungsbusse genügen sollte, würde sie gleichwohl gegen übergeordnetes Recht verstossen. Der Bundesgesetzgeber hat zwar seine Kompetenz zur Gesetzgebung im materiellen Strafrecht nicht vollständig ausgeschöpft, sondern ermöglicht den Kantonen, eigenes Strafrecht zu erlassen. Dies gilt jedoch nur für Fragen, die nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung bilden (Art. 335 Abs. 1 StGB). Regelt die Bundesgesetzgebung den strafrechtlichen Schutz bestimmter Rechtsgüter durch ein geschlossenes System von Normen, wird damit stillschweigend zum Ausdruck gebracht, welche Verhaltensweisen im betreffenden Bereich straflos sein sollen, und es besteht kein Raum für kantonale Bestimmungen, die solche Handlungen mit Strafe – wenn auch nur mit Busse – bedrohen (Andreas Donatsch / Brigitte Tag, Strafrecht I, 8. A., S. 15 f.). Art. 335 Abs. 1 StGB will die «kantonale Zuständigkeit nicht nur nach Art der

Sanktionen» (Polizeiübertretungen), sondern auch in der Sache selbst beschränken (Vest, a.a.O, Rz. 5 mit Hinweis auf BGE 115 Ia 274). Die geltende bundesrechtliche Regelung der strafbaren Suizidhilfe ist dabei wie erwähnt als abschliessend zu betrachten, indem der Bundesgesetzgeber nur dann eine Strafbarkeit vorsieht, wenn die Beihilfebehandlung aus selbstsüchtigen Beweggründen erfolgt. Andere Einschränkungen der (strafrechtlichen) Zulässigkeit der Suizidbegleitung sieht das Bundesrecht nicht vor. Insofern besteht auch keinerlei Spielraum für kantonales Übertretungsstrafrecht in diesem Bereich. Die Initiative verstösst damit auch gegen Bundesrecht, soweit sie den Erlass von Übertretungsstrafrecht anvisieren würde.

Nur der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass sich die Initiative weiter auch mit Blick auf das verfassungsrechtliche Gleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV als fragwürdig erweist. Zwar könnte – aus Sicht des zuständigen Bundesstrafgesetzgebers – hinsichtlich eines Wohnsitzerfordernisses für ausländische Staatsangehörige mehr Spielraum bestehen. Der Gesetzgeber hat nach dem Grundsatz, wonach Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist, eine erhebliche Gestaltungsfreiheit. Ausgeschlossen sind danach lediglich Differenzierungen, für die vernünftige und sachliche Gründe fehlen oder sich über erhebliche tatsächliche Unterschiede hinwegsetzen (Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. A., N. 752 ff.). Ein Erlass verletzt demgemäss den Grundsatz der Rechtsgleichheit nur dann, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die mit Blick auf den Regelungszweck kein vernünftiger und sachlicher Grund ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 132 V 273 mit Hinweisen). Solche sachlichen Gründe für eine unterschiedliche Regelung gegenüber ausländischen Staatsangehörigen könnten namentlich in den praktischen Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Vorabklärung hinsichtlich Krankheit, Urteilsfähigkeit, Konstanz und Autonomie des Sterbewunsches sowie der Klärung möglicher Alternativen zum Suizid liegen, die sich letztlich nur mit unverhältnismässigem Ressourcen- und Kostenaufwand ausgleichen liessen. Die Initiative beschränkt sich indessen nicht nur auf Personen mit Wohnsitz im Ausland, sondern grenzt auch alle in der Schweiz ausserhalb des Kantons Zürich wohnhaften Personen aus. Damit verletzt sie mit Blick auf die Unterscheidung innerhalb der schweizerischen Bevölkerung das Gleichheitsgebot, zumal im innerstaatlichen Verhältnis keine mit den für ausländische Staatsangehörige vorgesehenen vergleichbaren Unterscheidungskriterien eine solche Ungleichbehandlung rechtfertigen könnten. Die Argumentation der erschwerten bis teilweise unmöglichen Vorabklärungen bezüglich der notwendigen Voraussetzungen bzw. der Schwierigen

Überprüfung dieser Voraussetzungen durch die Strafverfolgungsbehörden verfährt innerhalb der Schweiz nicht. Auch unter diesem Gesichtspunkt verstösst die Initiative damit gegen übergeordnetes Recht und erweist sich damit als nicht rechtmässig.

Auch eine teilweise Ungültigerklärung kommt vorliegend nicht in Betracht. Wollte man auf die Forderung der Initiative insoweit eingehen, die Beihilfe lediglich «nicht (zu) gestatten», also zu verbieten, sie aber mangels entsprechender Kompetenz nicht unter Strafe zu stellen, wäre ein derartiges Verbotskonstrukt ohne Sanktion in sich widersprüchlich. Im Lichte der bereits erwähnten Rechtsprechung des Bundesgerichts zum straflosen Schwangerschaftsabbruch, die jegliche zusätzliche Erschwerung verbietet, kann ein – folgenloses – kantonales Verbot einer nach geltendem Bundesrecht an sich zulässigen Suizidhilfe verfassungskonform nicht erlassen werden.

3. Beurteilung

Die von den Initiantinnen und Initianten in der Begründung der Initiative angesprochenen Ziele könnten mit der Strafbarkeitserweiterung im Zusammenhang mit einem Wohnsitzerfordernis für die Suizidentinnen und Suizidenten nur sehr beschränkt erreicht werden. Weder verhindert diese wirksam «unwürdige» Sterbemethoden noch die Suizidbegleitungen an Jugendlichen oder psychisch Kranken oder die Kostenbelastung des Staates. Die Umsetzung dieser Anliegen ist letztlich nur im Rahmen einer eidgenössischen oder kantonalen Regelung der (organisierten) Suizidhilfe denkbar. Die Initiative würde aber auch in anderer Hinsicht über die in ihrer Begründung formulierten Ziele hinausschiessen. Einerseits soll die darin enthaltene Forderung «Nein zur Beihilfe zum Selbstmord als ‹Dienstleistung› für sterbewillige Ausländer» dem Sterbetourismus aus dem Ausland Einhalt gebieten. Der Begriff Sterbetourismus, den die Initiantinnen und Initianten im Untertitel ihrer Initiative ausdrücklich erwähnen, wird in der Schweiz für Dienste von Suizidhilfeorganisationen an aus dem Ausland stammenden Personen, d. h. ohne Wohnsitz in der Schweiz, verwendet (vgl. EJPD-Bericht Sterbehilfe 2006, Ziff. 2.2.2). Durch die einjährige kantonale Wohnsitzpflicht wird aber wie erwähnt nicht nur ausländischen Staatsbürgerinnen und -bürgern, sondern auch ausserkantonalen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern sowie Auslandschweizern die Inanspruchnahme von Suizidhilfe verwehrt, was gemäss Begründung nicht in der Absicht der Initiative steht. Andererseits würde die Umsetzung der Initiative nicht nur die in der Begründung kritisierte organisierte Suizidhilfe, sondern bei ausserkantonalen Suizidwilligen darüber hinaus auch die individuelle Suizidhilfe in Einzelfällen verbieten.

4. Antrag

Gestützt auf die dargelegten Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative für ungültig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Aeppli Husi