

Gesundheitsgesetz

(Änderung vom ; Kostenverrechnung bei Suizidhilfe)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 27. März 2014,

beschliesst:

Minderheitsantrag von Susanna Rusca Speck, Beat Bloch, Catherine Heuberger, Daniel Hodel, Dieter Kläy und Davide Loss:

I. Auf die Vorlage wird nicht eingetreten.

I. Das **Gesundheitsgesetz** vom 2. April 2007 wird wie folgt geändert:

6. Teil: Todesfall und Bestattung

§ 54 a. ¹ Die Staatsanwaltschaft auferlegt die Kosten für die Anordnung und Durchführung der Legalinspektion Personen, die wiederholt Suizidhilfe leisten, wenn die verstorbene Person ihren letzten Wohnsitz im Ausland hatte.

Ausser-
gewöhnlicher
Todesfall

² Die Kostenaufgabe erfolgt unabhängig davon, ob eine Strafuntersuchung eingeleitet wird.

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Barbara Steinemann (Präsidentin), Regensdorf; Beat Bloch, Zürich; Rico Brazerol, Horgen; Karin Egli-Zimmermann, Elgg; Catherine Heuberger, Zürich; Daniel Hodel, Zürich; René Isler, Winterthur; Dieter Kläy, Winterthur; Walter Langhard, Winterthur; Davide Loss, Adliswil; Peter Ritschard, Zürich; Susanna Rusca Speck, Zürich; Claudio Schmid, Bülach; Michael Welz, Oberembrach; Sekretär: Emanuel Brügger.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 27. März 2014

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Barbara Steinemann

Der Sekretär:

Emanuel Brügger

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die Motion KR-Nr. 366/2007 wurde am 3. Dezember 2007 von den Kantonsräten Bruno Walliser und Jean-Philippe Pinto, Volketswil, eingereicht. An der Sitzung vom 26. März 2008 beschloss der Regierungsrat, dem Kantonsrat zu beantragen, die Motion nicht zu überweisen. An der Sitzung vom 15. Februar 2010 beschloss der Kantonsrat mit 93 Stimmen, die Motion an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag innert dreier Jahre zu überweisen. Am 14. November 2012 stellte der Regierungsrat den Antrag, die Frist für Berichterstattung und Antragstellung bis zum 15. Februar 2014 zu verlängern. An der Sitzung vom 25. Februar 2013 lehnte der Kantonsrat das Fristerstreckungsgesuch ab und überwies die Motion an der Sitzung vom 4. März 2013 der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit zu Bericht und Antrag.

2. Die Motion

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 aufgrund 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 Beziehungen 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 kosten deckend der Sterbehilfeorganisation verrechnet werden oder dem Nachlass des Verstorbenen belastet werden können.

3. Beratung in der Kommission

3.1 Beginn der Beratungen

Mit Schreiben vom 4. März 2013 ersuchte die Kommission um Herausgabe sämtlicher Akten des Regierungsrates bzw. der federführenden Direktion. In der Folge wurden ihr die Akten von der Direktion der Justiz und des Innern zur Verfügung gestellt.

An der Sitzung vom 4. April 2013 begann die Kommission mit den Beratungen zur Umsetzung der Motion. Sie stellte fest, dass sich vorab rechtliche Fragen zur Umsetzung stellen und beschloss daher, ein Gutachten zur Beurteilung dieser Fragen in Auftrag zu geben.

Sie beauftragte den emeritierten Professor Dr. iur. Tobias Jaag mit der Erstattung des Gutachtens.

3.2 Gutachten zur Umsetzung der Motion

Am 15. Juli 2013 erstatteten Professor Dr. iur. Tobias Jaag und Dr. iur. Markus Rüssli folgendes Gutachten.

3.2.1 Kantonale Zuständigkeit zur Kostenregelung

A. Ausgangspunkt

Die Sterbehilfe war in den vergangenen Jahren Gegenstand zahlreicher politischer Vorstösse, Berichte und Fachstudien. Bemühungen für eine umfassende Regelung der Sterbehilfe sind indes im Bund wie auch im Kanton Zürich gescheitert¹. Es ist allerdings anzunehmen, dass das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Sachen Alda Gross vom 14. Mai 2013 wieder etwas Bewegung in die Thematik bringen wird, sollte es von der Grossen Kammer bestätigt werden².

Im Jahr 2006 vertrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in seinem Bericht «Sterbehilfe und Palliativmedizin – Handlungsbedarf für den Bund?» die Meinung, dass auf kantonaler und kommunaler Ebene Missbräuche und unerwünschte Folgen der Suizidhilfe und des Sterbetourismus durch konsequente Anwendung und Durchsetzung des geltenden Rechts sowie allenfalls durch Erlass von Bestimmungen weitgehend verhindert werden könnten. Die Kantone und Gemeinden würden über die Möglichkeit verfügen, in den Bereichen des Spital-, Pflege- und Heimwesens sowie der Kosten des Straf- und Ermittlungsverfahrens und des Bestattungswesens die erforderlichen Regelungen zu erlassen³.

Der Kanton Aargau ist in der Folge gesetzgeberisch tätig geworden; im Jahr 2009 hat er § 139 der damaligen kantonalen Strafprozessordnung um einen neuen Absatz 3^{bis} wie folgt ergänzt:

«Die Kosten der Untersuchung einer Selbsttötung werden den Personen oder den Organisationen auferlegt, die bei der Selbsttötung Hilfe geleistet haben, soweit die Kosten nicht dem Nachlass der verstorbenen Person belastet werden können. Bei verstorbenen Personen mit zuletzt ausländischem Wohnsitz, werden die Kosten stets den Hilfe leistenden Personen oder Organisationen auferlegt.»

¹ Vgl. für einen Überblick die Stellungnahme des Regierungsrates zur Motion KR-Nr. 65/2013 zur Stärkung der Aufsicht über die organisierte Sterbehilfe vom 12. Juni 2013; ferner Venetz, S. 124 ff.

² Mit Urteil Nr. 67810/10 vom 14. Mai 2103 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Schweiz wegen Verletzung von Art. 8 EMRK verurteilt. Die Schweiz wurde aufgefordert, klare und verständliche Richtlinien zu erlassen, ob und unter welchen Bedingungen Sterbewillige ohne tödliche Krankheit Zugang zu Natrium-Pentobarbital erhalten sollen.

³ Bericht EJPD, S. 41 f.; vgl. auch Venetz, S. 138 f.

Die Strafprozessordnung des Kantons Aargau wurde wie alle anderen kantonalen Strafprozessordnungen auf den 1. Januar 2011 durch die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO)⁴ und ein kantonales Einführungsgesetz zur StPO abgelöst. § 139 Abs. 3^{bis} fand nicht Eingang in das neue Einführungsgesetz des Kantons Aargau zur StPO.

Nachfolgend ist der Frage nachzugehen, ob und inwieweit das Bundesrecht Raum lässt für kantonale Bestimmungen im Sinne der früheren aargauischen Regelung.

B. Schweizerische Strafprozessordnung

1. Aussergewöhnliche Todesfälle (Art. 253 StPO)

Die Schweizerische Strafprozessordnung regelt unter dem Titel «Zwangsmassnahmen» in den Art. 253 und 254 die Untersuchungen an Leichen. Art. 253 StPO befasst sich mit den aussergewöhnlichen Todesfällen. Von einem aussergewöhnlichen Todesfall wird gesprochen, wenn der Tod auf eine nicht natürliche Art erfolgte (z. B. durch Delikt, Unfall oder Suizid) oder eine nicht natürliche Todesart bei der ersten ärztlichen Untersuchung, der sogenannten Leichenschau, möglich erscheint (unklare Todesursache)⁵. Zu den aussergewöhnlichen Todesfällen zählt auch ein Sterbefall unter Suizidbeihilfe⁶. Gemäss kantonalem Gesundheitsgesetz sind alle Personen, die einen Beruf des Gesundheitswesens ausüben, sowie ihre Hilfspersonen verpflichtet, aussergewöhnliche Todesfälle, insbesondere solche zufolge Unfall, Delikt oder Fehlbehandlung einschliesslich ihrer Spätfolgen sowie Selbsttötung, der Polizei zu melden⁷.

⁴ Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0).

⁵ Armbruster, S. 366; Schmid, Handbuch, Rz. 1086.

⁶ Zollinger, Art. 253 StPO N. 21; vgl. auch die Richtlinien der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich zum Verfahren bei organisierter Suizidhilfe vom 25. Juni 2011 (Akten Normkonzept, act. 2/1).

⁷ § 15 Abs. 3 lit. a des Gesundheitsgesetzes (GesG) vom 2. April 2007 (LS 810.1). Vgl. ferner § 6 der Verordnung über die Bestattungen vom 7. März 1963 (VoB; LS 818.61).

Bestehen bei einem Todesfall Anzeichen für einen unnatürlichen Tod, insbesondere für eine Straftat, oder ist die Identität des Leichnams unbekannt, so ist die Staatsanwaltschaft gemäss Art. 253 Abs. 1 StPO verpflichtet, eine Legalinspektion zur Klärung der Todesart oder zur Identifizierung des Leichnams durch eine sachverständige Ärztin oder einen sachverständigen Arzt anzuordnen. Bei der Legalinspektion werden die sterblichen Überreste eines Menschen äusserlich untersucht. Es geht um die Feststellung von Todeszeichen, Verletzungen oder um die Identifizierung des Leichnams⁸. Falls nach einer Legalinspektion Hinweise auf eine Straftat bestehen, ordnet die Staatsanwaltschaft die Sicherstellung der Leiche und weitere Untersuchungen durch eine rechtsmedizinische Institution, nötigenfalls die Obduktion an; bestehen hingegen keine Hinweise auf eine Straftat und steht die Identität fest, so gibt die Staatsanwaltschaft die Leiche zur Bestattung frei⁹.

In der Rechtslehre ist umstritten, ob die Anordnung einer Legalinspektion durch die Staatsanwaltschaft in jedem Fall die Eröffnung einer Strafuntersuchung gemäss Art. 300 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Art. 309 StPO voraussetzt. In Anlehnung an die bisherige Praxis in einzelnen Kantonen empfiehlt Schmid jeweils eine Untersuchung zu eröffnen, auch wenn es an einem konkreten Verdacht auf eine strafrechtlich relevante Dritteinwirkung fehlt¹⁰. Demgegenüber ist Hansjakob der Auffassung, ein Strafverfahren sei nur zu eröffnen, wenn Hinweise auf eine Straftat vorliegen. Sei dies nicht der Fall, könne eine Legalinspektion auch ausserhalb eines Strafverfahrens angeordnet werden¹¹.

⁸ Armbruster, S. 367.

⁹ Art. 253 Abs. 2 und 3 StPO.

¹⁰ Schmid, Handbuch, Rz. 1086 mit Fn. 310; Schmid, Praxiskommentar, Art. 253 StPO N. 6.

¹¹ Hansjakob, Art. 253 StPO N. 14, 17.

2. Tragung der Kosten bei aussergewöhnlichen Todesfällen

a. Lehre und Rechtsprechung

Die Frage, ob ein Strafverfahren eröffnet wird, ist für die Frage von Bedeutung, wer die Kosten der Untersuchungen (Kosten der Polizei, der Staatsanwaltschaft, des Amtsarztes, des Instituts für Rechtsmedizin usw.) zu tragen hat. Nach Hansjakob richtet sich die Kostenverteilung vor Eröffnung eines Strafverfahrens nach kantonalem Recht; die Kosten der Legalinspektion bei unverdächtigem Ergebnis könnten dem Nachlass des Verstorbenen belastet werden. Werde hingegen eine Strafuntersuchung eröffnet, sei aufgrund des Verfahrensausgangs zu entscheiden; die Kostenverteilung bestimme sich nach der StPO. Ergebe die Obduktion kein Drittverschulden, so seien die Kosten mit der Einstellung des Verfahrens auf die Staatskasse zu nehmen¹². Auch Pitteloud geht davon aus, dass die Kantone befugt sind, eine Regelung zur Kostenverteilung zu erlassen¹³. Hiermit übereinstimmend sieht Art. 12 der sanktgallischen Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen vom 3. Januar 1967¹⁴ vor, dass die Kosten der Untersuchung bei aussergewöhnlichen Todesfällen und Leichensektionen aus dem Nachlass zu bezahlen sind, sofern keine Strafuntersuchung durchgeführt worden ist.

¹² Hansjakob, Art. 253 StPO N. 25.

¹³ Pitteloud, N. 597: «Faute d'uniformisation sur le plan fédéral, une loi cantonale permettrait de régler le problème, si tant est qu'il y en ait un.»

¹⁴ sGS 458.11; vgl. hierzu auch Zollinger, Art. 253 N. 73.

Eine andere Meinung vertritt Schmid. Er geht basierend auf der Annahme, dass in jedem Fall ein Strafverfahren zu eröffnen sei, davon aus, dass sich die Kostenverteilung ausschliesslich nach Bundesrecht richte. An einer bundesgesetzlichen Grundlage für die Auferlegung der entstandenen Kosten für Leichenschau, Sektionen usw. zulasten des Nachlasses fehle es jedoch und die Kostenauflegung könne – so Schmid weiter – «wohl auch nicht von den Kantonen (via Gesundheitsgesetzgebung?) eingeführt werden»¹⁵. Zollinger verweist auf die Auffassung von Schmid, ohne inhaltlich zur Frage Stellung zu nehmen¹⁶. Der Regierungsrat geht ebenfalls davon aus, dass die Kostenfolgen für die Untersuchung von aussergewöhnlichen Todesfällen abschliessend durch die StPO geregelt werden¹⁷.

Die Gerichte mussten sich bislang noch nicht mit dieser Frage befassen. Im Entscheid des Bundesgerichts zur Vereinbarung über die organisierte Sterbehilfe zwischen der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich und der Sterbehilfeorganisation Exit bildete Art. 253 StPO kein Thema¹⁸.

¹⁵ Schmid, Handbuch, Fn. 310; Schmid, Praxiskommentar, Art. 253 StPO N. 6.

¹⁶ Zollinger, Art. 253 StPO N. 73: «Laut Schmid fehlt eine gesetzliche Grundlage für die Auferlegung dieser Kosten zulasten des Nachlasses und kann von diesen [d. h. den Kantonen] auch nicht geschaffen werden.»

¹⁷ Stellungnahme des Regierungsrates zur Motion KR-Nr. 65/2013 zur Stärkung der Aufsicht über die organisierte Sterbehilfe vom 12. Juni 2013, S. 3. Vgl. auch Memorandum der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich vom 30. November 2012 (Akten Kostenverrechnung, act. 15/1), wonach sich die Kostenverteilung nach der StPO richte, und zwar auch dann, wenn keine Strafuntersuchung eröffnet werde.

¹⁸ BGE 136 II 415 E. 2.5.

b. Ansicht des Bundesrates

Mit einer am 21. Dezember 2007 eingereichten Motion verlangte Nationalrätin Sylvia Flückiger-Bäni die Übertragung der Kosten an Sterbehilfeorganisationen. Die Motion lautete wie folgt¹⁹:

«Der Bundesrat wird beauftragt, alle nötigen Rechtsanpassungen vorzunehmen, um zu erreichen, dass anfallende Untersuchungskosten, welche bei Todesfällen aus dem Bereich der angebotenen Sterbehilfe durch Sterbehilfeorganisationen anfallen, von diesen Institutionen getragen werden müssen.»

Der Bundesrat hat am 20. Februar 2008 wie folgt Stellung zur Motion 07.3866 genommen²⁰:

«[...] Nach [Art. 253] Absatz 1 ordnet die Staatsanwaltschaft bei aussergewöhnlichen Todesfällen zur Klärung der Todesart eine Legalinspektion an. Ergibt sich nach der Legalinspektion, dass kein Verdacht auf eine strafbare Handlung anzunehmen ist, so erfolgen keine weiteren Schritte im Rahmen eines Strafverfahrens. Deshalb sind die angefallenen Kosten auch nicht in Anwendung des Strafprozessrechts, sondern in Anwendung des Verwaltungsrechts zu liquidieren. Dabei ist nicht zwingend, dass die Kosten letztlich vom Staat getragen werden. So sind kantonale Regelungen bekannt, nach welchen die Kosten für Untersuchungsmassnahmen nach aussergewöhnlichen Todesfällen dem Nachlass des Verstorbenen oder Dritten belastet werden. Weil es sich hier um die Regelung einer Materie des Verwaltungsrechts handelt, fehlt dem Bund hierfür die Rechtssetzungskompetenz. Eine solche müsste ihm zuerst durch eine Änderung der Bundesverfassung eingeräumt werden. Dem Bundesrat erscheint eine Verfassungsänderung allein mit dem Zweck, die Übernahme von Verwaltungskosten zu aussergewöhnlichen Todesfällen zu regeln, indes nicht opportun.

¹⁹ Hervorhebungen hinzugefügt. Die Motion wurde im Dezember 2009 abgeschlossen, nachdem sie mehr als zwei Jahre hängig war.

²⁰ Vgl. Akten Kostenverrechnung, act. 9.

Soweit sich nach der Legalinspektion dagegen der Verdacht auf eine deliktische Handlung ergibt, sind die Kosten für die erfolgte Legalinspektion wie auch für weitere Abklärungen zu den Verfahrenskosten im Rahmen eines Strafverfahrens zu zählen. Deren Verteilung ist im 10. Titel der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung geregelt. Danach trägt die beschuldigte Person im Falle einer Verurteilung die Verfahrenskosten (Art. 426 Abs. 1 StPO). Im Falle eines Freispruchs oder einer Verfahrenseinstellung können der beschuldigten Person die Kosten nur unter bestimmten Voraussetzungen auferlegt werden (Art. 426 Abs. 2 StPO). Nach Artikel 420 Buchstabe a der Strafprozessordnung kann der Bund oder der Kanton für die von ihm getragenen Verfahrenskosten zudem auf Personen Rückgriff nehmen, die vorsätzlich oder grobfahrlässig die Einleitung eines Verfahrens bewirkt oder dessen Durchführung erschwert haben. Gestützt auf diese Bestimmungen wird es nach Inkrafttreten der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung in der ganzen Schweiz möglich sein, Sterbehilfeorganisationen unter gewissen Voraussetzungen Untersuchungskosten aufzuerlegen. Nach diesen Regeln nicht möglich ist dagegen, dass die Verfahrenskosten in jedem Fall der Sterbehilfeorganisation überbunden werden. Soweit diese selber beschuldigt ist, würde eine solche vorbehaltlose Kostenauflegung bei Freispruch oder Verfahrenseinstellung der verfassungsmässig garantierten Unschuldsvermutung widersprechen; soweit die Sterbehilfeorganisation dagegen nicht einmal beschuldigt ist, hätte eine vorbehaltlose Kostenauflegung krasse Wertungswidersprüche zur Folge: Eine beschuldigte, aber schliesslich freigesprochene Person wäre bessergestellt als die Sterbehilfeorganisation, gegen die mangels Tatverdachts gar kein Verfahren eingeleitet wurde. Der Bundesrat lehnt deshalb eine über die in der soeben verabschiedeten Schweizerischen Strafprozessordnung hinausgehende Regelung ab.»

C. Würdigung

Die Strafprozessordnung des Bundes schränkt die Möglichkeit der Kantone, die Kosten in Fällen von Suizidhilfe den Selbsthilfeorganisationen aufzuerlegen, zwar ein, hebt sie aber nicht vollständig auf. Eine Überbindung der Kosten im Zusammenhang mit der Legalinspektion, d. h. der Kosten für Polizei, Amtsarzt und Staatsanwaltschaft, kommt übereinstimmend mit der Auffassung des Bundesrates und eines Teils der Lehre zumindest dann infrage, wenn nach der Legalinspektion mangels Hinweisen auf eine Straftat keine Strafuntersuchung eröffnet wird.

Nicht möglich soll eine Kostenüberbindung hingegen dann sein, wenn aufgrund der Ergebnisse der Legalinspektion eine Strafuntersuchung eröffnet wird. Nach der Auffassung des Bundesrates und von Hansjakob sind in diesem Fall die Kosten einer Legalinspektion Teil der Verfahrenskosten des Strafverfahrens. In Strafverfahren richtet sich die Kostenaufgabe nach den Bestimmungen der Art. 416 ff. StPO; die Kosten hierfür können den Sterbehilfeorganisationen nur unter den eingeschränkten Voraussetzungen von Art. 426 Abs. 2 oder Art. 420 StPO auferlegt werden. Eine generelle Kostenüberbindung gestützt auf kantonales Recht wäre nicht zulässig. Da in heiklen Fällen von Suizidhilfe gestützt auf Art. 253 Abs. 3 StPO regelmässig eine Strafuntersuchung zu eröffnen und weitere Untersuchungen durch das Institut für Rechtsmedizin durchzuführen sind, würde dies dazu führen, dass die Sterbehilfeorganisationen in unkomplizierten Fällen von Sterbehilfe die Kosten der Untersuchungsmassnahmen gestützt auf kantonales Recht zu übernehmen hätten, während sie in heiklen Fällen in aller Regel vom Kanton getragen werden müssten. Eine solche Lösung wäre nicht sachgerecht. Der Bundesrat spricht sogar von einem «krassen Wertungswiderspruch».

Die vom Bundesrat vertretene Ansicht erscheint uns allerdings nicht zwingend. Aus unserer Sicht spricht nichts dagegen, die Kosten im Zusammenhang mit der Legalinspektion auch dann den Sterbehilfeorganisationen (oder dem Nachlass) zu überbinden, wenn es aufgrund der Ergebnisse der Legalinspektion noch zu weiteren Untersuchungen durch die Rechtsmedizin usw. kommen sollte. Die Legalinspektion wird nicht allein deshalb zum Bestandteil eines Strafverfahrens, weil sich aufgrund der Legalinspektion der Verdacht auf eine strafbare Handlung ergibt. Auch bei Eröffnung einer Strafuntersuchung kann unseres Erachtens zwischen den im Vorermittlungsverfahren entstandenen Kosten für die Anordnung und Durchführung der Legalinspektion und den nachfolgenden Kosten der Strafuntersuchung unterschieden werden. Während Erstere gestützt auf kantonales Recht den Sterbehilfeorganisationen (oder dem Nachlass) auferlegt werden können, richtet sich die Verteilung der Kosten für die eigentliche Strafuntersuchung nach den Bestimmungen der StPO. Eine Lösung in diesem Sinne kennt der Kanton Graubünden. Art. 38 des Bündner Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung²¹ sieht vor, dass die Kosten der Leichenbergung und der Legalinspektion zulasten des Nachlasses der verstorbenen Person gehen, wenn der Tod nicht auf ein Fremdverschulden zurückzuführen ist; dabei kann aus Gründen der Billigkeit ganz oder teilweise auf die Überbindung verzichtet werden.

²¹ Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 16. Juni 2010 (BR 350.100).

Eine derartige Aufteilung der Kosten in solche vor und nach Eröffnung der Strafuntersuchung erscheint uns mit dem Bundesrecht vereinbar. Dies bedeutet, dass sämtliche Kosten im Zusammenhang mit der Legalinspektion überbunden werden können; dazu gehören die Kosten für Polizei, Staatsanwaltschaft und Amtsarzt vor Eröffnung einer Strafuntersuchung. Nicht überbunden werden können dagegen die Kosten des nachfolgenden Strafverfahrens, falls dieses zu einer Einstellung oder zu einem Freispruch führt; zum Strafverfahren gehören namentlich die Kosten des Instituts für Rechtsmedizin. Ob unsere Auffassung vom Bundesgericht geschützt würde, müssen wir in Anbetracht der abweichenden Auffassungen allerdings offenlassen.

3.2.2 Ausgestaltung der Kostenauflegung

Wird die kantonale Zuständigkeit zur Regelung der Kostenfolgen bejaht, so stellt sich die Frage nach deren Ausgestaltung.

A. Beschränkung auf Sterbehilfeorganisationen

Zunächst ist zu prüfen, ob es zulässig ist, die Kosten nur den Sterbehilfeorganisationen zu überbinden, nicht aber natürlichen Personen, die Sterbehilfe leisten.

Das in Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung²² verankerte Gebot der Rechtsgleichheit verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist. Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse geradezu aufdrängen. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltung, den das Bundesgericht nicht durch eigene Gestaltungsvorstellungen schmälert²³.

²² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

²³ Vgl. etwa BGE 136 I 297 E. 6.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 497 ff.; Wiederkehr/Richli, Rz. 1543 ff.

Die Kosten im Zusammenhang mit begleiteten Suiziden entstehen unabhängig davon, ob die Sterbehilfe durch ein Mitglied einer Sterbehilfeorganisation oder durch eine andere Person geleistet wird; insofern ist es nicht von Bedeutung, wer die Sterbehilfe erbringt. Ein wesentlicher Unterschied zwischen Sterbehilfeorganisationen und natürlichen Personen, die Sterbehilfe leisten (z. B. Ehegatten, Lebenspartner, nahe Angehörige oder Freunde), liegt allerdings darin, dass Sterbehilfeorganisationen (bzw. ihre Mitglieder) regelmässig und gegen Entgelt (mindestens Ersatz der Unkosten) Personen bei einem Suizid begleiten, während dies bei Angehörigen nicht der Fall ist. Die Organisationen bieten ihre Dienstleistungen öffentlich an, wodurch sie auch Sterbewillige von auswärts anziehen, die sonst wahrscheinlich nicht im Kanton Zürich sterben und den damit verbundenen Aufwand verursachen würden. Der von Sterbehilfeorganisationen verursachte Aufwand summiert sich zu sehr erheblichen Beträgen; gemäss Schätzungen belaufen sich die Kosten eines begleiteten Suizids für Polizei, Amtsarzt, Rechtsmedizin usw. auf zwischen 3000 und 5000 Franken²⁴. Dies sind relevante Unterschiede, welche bei der Regelung der Kostenauflegung berücksichtigt werden dürfen.

Aus dieser Sicht erscheint es mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar, die Kosten der Untersuchung eines Suizids nur Personen zu überbinden, die wie Sterbehilfeorganisationen regelmässig zugunsten einer offenen Anzahl von Interessenten Suizidhilfe leisten, nicht aber Personen, die dies lediglich in einem Einzelfall und aus reiner Verbundenheit mit den Sterbewilligen tun. Eine Beschränkung der Ersatzpflicht auf den Kreis der Sterbehilfeorganisationen sowie auf Personen, die zwar keiner Sterbehilfeorganisation angehören, aber regelmässig Sterbehilfe leisten, ist daher zulässig. Wie ihre eigenen Unkosten könnten sie auch diese Kosten auf die sterbewillige Person überwälzen.

²⁴ Venetz, S. 138.

Denkbar wäre es auch, die Kosten der Legalinspektion in erster Linie dem Nachlass der verstorbenen Person zu belasten und erst bei Uneinbringlichkeit subsidiär auf die Sterbehilfeorganisation zu greifen. Der Nachteil dieser Lösung bestünde jedoch darin, dass die Sterbehilfeorganisation diese Kosten nicht von Anfang an vom Sterbewilligen beziehen könnte; das Risiko, die Kosten nicht ersetzt zu erhalten, würde auf die Sterbehilfeorganisationen verlagert. Die Belastung der Sterbehilfeorganisationen von Anfang an schafft klare Verhältnisse und ist auch zumutbar, da die Organisationen die Kosten ohne Weiteres den sterbewilligen Personen belasten können. Im Sinne der Aargauer Regelung könnte allenfalls auch differenziert werden zwischen Verstorbenen mit und ohne letzten Wohnsitz in der Schweiz (oder im Kanton Zürich); für Letztere könnten die Kosten von Anfang an, für Ersterer nur subsidiär der Sterbehilfeorganisation auferlegt werden.

Unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit stellt sich schliesslich die Frage, ob – nach dem Vorbild der Regelung des Kantons Graubünden – nicht die Kosten der Legalinspektion aller aussergewöhnlichen Todesfälle überwält werden sollen, unabhängig von der Todesursache. Andere aussergewöhnliche Todesfälle verursachen die gleichen Kosten wie begleitete Suizide. Dies schliesst nicht aus, bei organisierter Suizidhilfe die Sterbehilfeorganisationen für kostenpflichtig zu erklären.

Eine Überbindung der Kosten der Legalinspektion bei einem begleiteten Suizid setzt keine staatliche Bewilligung oder Anerkennung der Sterbehilfeorganisationen voraus. Grund für die Kostenüberwälzung ist, dass dem Staat durch den von der Sterbehilfeorganisation organisierten Suizid Kosten entstanden sind. Es genügt deshalb, wenn die Polizei beim Eintreffen am Sterbeort oder anderswie feststellt, dass Mitglieder einer Sterbehilfeorganisation Suizidhilfe geleistet haben.

B. Beschränkung auf Sterbehilfe an Personen mit auswärtigem Wohnsitz

Weiter stellt sich die Frage, ob es zulässig ist, die Kosten nur in denjenigen Fällen den Sterbehilfeorganisationen zu überwälzen, in denen Personen ohne Schweizer bzw. ohne Zürcher Wohnsitz Suizidhilfe geleistet wurde.

1. Vereinbarkeit mit dem Rechtsgleichheitsgebot

a. Wohnsitz

Gemäss Lehre und Rechtsprechung ist eine unterschiedliche Behandlung von Personen aufgrund des Wohnsitzes zulässig, wenn sich die Differenzierung sachlich rechtfertigen lässt²⁵. Dem Gesetzgeber kommt im Rahmen der Rechtsetzung ein weiter Gestaltungsspielraum zu; namentlich bei den öffentlichen Abgaben und bei der Verteilung der Last auf die Abgabepflichtigen ist die Gestaltungsfreiheit gross²⁶. Als zulässig erachtet wird eine Bevorzugung von Kantonseinwohnern gegenüber Personen mit auswärtigem Wohnsitz insbesondere bei der Benutzung öffentlicher Einrichtungen wie Spitäler, Schulen und Universitäten, die in erster Linie für die eigene Bevölkerung und mit allgemeinen Steuermitteln gebaut und betrieben werden. Das Gleiche gilt bei der Nutzung von Regalrechten, z. B. bei der Erteilung von Fischerei- und Jagdpatenten²⁷.

²⁵ BGr, ZBl 105/2004, S. 322 ff., 326 f.; BGE 119 Ia 123 E. 2b und 3b; Wiederkehr/Richli, Rz. 1583 ff.; Visini, S. 77 ff.

²⁶ BGE 131 I 1 E. 4.2 mit weiteren Hinweisen.

²⁷ Hungerbühler, S. 527; Müller, Art. 4 aBV, Rz. 34; Wiederkehr/Richli, Rz. 1583 f. und Rz. 1578 f.

Gemäss Motion bzw. Gutachterfragen sollen die Kosten, die dem Kanton aus der Untersuchung aussergewöhnlicher Todesfälle entstehen, nur überwält werden, wenn auswärtigen Personen, d. h. solchen ohne Wohnsitz im Kanton Zürich (oder in der Schweiz), Sterbehilfe geleistet wird. Der Grund für die beabsichtigte Belastung der Sterbehilfeorganisationen mit den durch Auswärtige verursachten Kosten liegt darin, dass diese ausschliesslich wegen der von der Organisation angebotenen Dienstleistung in den Kanton Zürich reisen, um hier zu sterben. Es besteht also ein adäquater Kausalzusammenhang zwischen den von der Sterbehilfeorganisation geleisteten Diensten und den daraus entstehenden Kosten für Polizei usw. Der Aufwand für Polizei und Amtsstellen ist eine direkte und zwingende Folge der Tätigkeit der Sterbehilfeorganisation.

Der Polizei kommt die Aufgabe zu, die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten, d. h. polizeiwidrige Zustände zu verhindern, zu bekämpfen oder zu beseitigen. Stellt sie strafbare Handlungen fest, so hat sie ein polizeiliches Ermittlungsverfahren einzuleiten²⁸. Die Tätigkeit der Polizei erstreckt sich auf sämtliche Personen, die im fraglichen Gebiet anwesend sind, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus und ihrer Staatsangehörigkeit. Bei strafbaren Handlungen muss die Polizei aktiv werden, ebenfalls unabhängig vom Wohnsitz und von der Staatsangehörigkeit der Täter und der Opfer. Die Inanspruchnahme polizeilicher Handlungen lässt sich nicht mit der Nutzung einer öffentlichen Einrichtung vergleichen, die in erster Linie für die eigene Bevölkerung bestimmt ist, wie Schulen und Spitäler. Die von der Praxis anerkannte Privilegierung von Kantonseinwohnern bei der Benutzung öffentlicher Einrichtungen kann hier deshalb nicht zur Anwendung gelangen.

Die Bevorzugung von Kantonseinwohnern gegenüber Personen mit auswärtigem Wohnsitz liesse sich damit begründen, dass diese als Steuerzahler an die Kosten von Polizei, Amtsarzt usw. beitragen, die Auswärtigen hingegen nicht. Eine allein auf die Steuerpflicht gestützte Privilegierung der Kantonseinwohner lässt sich indessen nur schwer rechtfertigen. Rein fiskalische öffentliche Interessen erlauben in der Regel keine Eingriffe in Grundrechte²⁹. Auch eine Ungleichbehandlung mit rein fiskalischer Begründung halten wir für problematisch³⁰.

²⁸ § 3 Polizeigesetz (PolG) vom 23. April 2007 (LS 550.1).

²⁹ Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 552.

³⁰ Allgemein dazu Visini, S. 78 ff.; vgl. auch Hungerbühler, S. 527 f.

Eine Differenzierung aufgrund des Wohnsitzes liesse sich allenfalls dann rechtfertigen, wenn die Aufklärung eines von einer Person mit auswärtigem Wohnsitz begangenen Suizids höhere Kosten verursachen sollte als bei Personen mit letztem Wohnsitz im Kanton Zürich; denkbar wäre etwa, dass der Kontakt mit auswärtigen Behörden zusätzlichen Aufwand verursacht. Selbst wenn dies der Fall wäre, lägen jedoch keine sachlichen Gründe vor, nur bei Suiziden von Personen mit letztem Wohnsitz ausserhalb des Kantons Zürich eine Kostenüberwälzung vorzusehen; möglich wäre es unter diesen Umständen immerhin, je nach Wohnsitz unterschiedliche Tarife zur Anwendung zu bringen.

Bei Personen mit letztem Wohnsitz im Ausland verhält es sich gleich wie bei jenen mit Wohnsitz in einem anderen Kanton. Zwar stehen Sterbewillige, die in der Schweiz wohnen und in der Schweiz Steuern bezahlen, in einem engeren Verhältnis zum Kanton Zürich als jene, die ihren Wohnsitz im Ausland haben. Ausserkantonale und ausländische Sterbewillige verursachen jedoch einen ähnlichen Aufwand und tragen in gleicher Weise kaum zu dessen Finanzierung bei, weshalb es sich unseres Erachtens nicht rechtfertigt, nur bei Personen mit letztem Wohnsitz im Ausland die Kosten zu überwälzen.

Unseres Erachtens sollten somit alle Fälle von organisierter Sterbehilfe gleich behandelt werden, indem die damit zusammenhängenden Kosten entweder in keinem oder in jedem Fall den Sterbehilfeorganisationen (oder dem Nachlass) in Rechnung gestellt werden. Mit der hier vertretenen Auffassung wird dem Gesetzgeber nur ein enger Gestaltungsspielraum zugestanden. Wir halten es nicht für völlig ausgeschlossen, dass das Bundesgericht die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers stärker betonen und eine unterschiedliche Behandlung von Kantonseinwohnern und Personen mit auswärtigem Wohnsitz als mit dem Rechtsgleichheitsverbot vereinbar beurteilen wird. Einschlägige Praxis zu dieser Frage gibt es nicht. Der Verzicht auf eine unterschiedliche Behandlung der Sterbewilligen aufgrund des Wohnsitzes dürfte zumindest das Risiko einer allfälligen Beanstandung der Regelung durch die Gerichte vermindern.

b. Staatsangehörigkeit

Für die Frage der Kostenüberwälzung besteht kein sachlicher Unterschied darin, ob der Sterbewillige ein Ausländer oder ein Schweizer ist³¹; die Staatsangehörigkeit bildet noch weniger ein zulässiges Unterscheidungsmerkmal als der Wohnsitz. Eine allfällige Differenzierung wäre daher – wenn schon – eher aufgrund des Wohnsitzes als aufgrund der Staatsangehörigkeit vorzunehmen.

³¹ Vgl. zum Kriterium der Staatsangehörigkeit Wiederkehr/Richli Rz. 1588.

2. Vereinbarkeit mit dem Freizügigkeitsabkommen

Abgesehen von der Rechtsgleichheit stellt sich die Frage, ob es mit dem Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU (FZA)³² vereinbar wäre, die Kosten der Legalinspektion bei Suizidhilfe bei aus der EU einreisenden Personen zu überbinden, nicht aber bei Personen mit Wohnsitz in der Schweiz.

Personen aus der EU, die in die Schweiz einreisen, um zu sterben, sind nach der Terminologie des Freizügigkeitsabkommens «Dienstleistungsempfänger»³³. Dienstleistungsempfänger haben das Recht auf Einreise und Aufenthalt im Gebiet einer Vertragspartei während dreier Monate; für einen länger dauernden Aufenthalt wird eine Aufenthaltbewilligung erteilt³⁴. Während die Arbeitnehmer und Selbstständig-erwerbenden aus der EU mit Wohnsitz in der Schweiz oder als Grenz- gänger gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen einen spezifischen Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Inländern mit Bezug auf den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und deren Ausübung sowie die Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen haben³⁵, enthält das Abkommen für die Dienstleistungsempfänger keine vergleichbare Bestimmung. Die in Art. 2 des Abkommens enthaltene, auf die Anhänge I, II und III beschränkte Nichtdiskriminierungsklausel vermittelt den Dienstleistungsempfängern keinen Anspruch auf Gleichbehandlung; sie schliesst nicht aus, Dienstleistungsempfänger mit Wohnsitz in der EU anders zu behandeln als Personen mit Wohnsitz in der Schweiz³⁶.

Allein gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen wäre es somit zulässig, die Kosten der Legalinspektion bei Suizidhilfe an Personen, die eigens aus der EU einreisen, um hier zu sterben, auf die Sterbehilfe-organisationen zu überwälzen; das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) schliesst dies unseres Erachtens jedoch aus den oben dargelegten Gründen aus.

³² Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (SR 0.142.112.681).

³³ Zu den Dienstleistungsempfängern werden etwa Touristen und Patienten gezählt; JAAG, Rz. 4112.

³⁴ Art. 5 Abs. 3 FZA; Art. 23 des Anhangs I zum FZA.

³⁵ Art. 1 lit. d in Verbindung mit Art. 7 lit. a FZA und Art. 9 und 15 des Anhangs I zum FZA.

³⁶ EuGH, Rs. C-70/09 (Hengartner), Urteil vom 15. Juli 2010, Slg. 2010, I-7233, zu höheren Abgaben für die Überlassung eines Jagdrechts in Österreich für Personen aus der Schweiz.

C. Gesetzliche Regelung

Die Legalinspektion ist in Art. 253 StPO geregelt, und zwar im 5. Titel zu den «Zwangsmassnahmen». Es käme daher infrage, eine allfällige Norm zur Kostenauflegung in das Einführungsgesetz zur StPO aufzunehmen; im Kanton Zürich wäre dies das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG)³⁷. Die Regelung könnte bei den §§ 159–166 eingeordnet werden, die sich mit den Vorladungen, Belohnungen und Zwangsmassnahmen im Strafverfahren befassen (neuer § 164a GOG). Eine andere Möglichkeit wäre es, die Norm bei den Verfahrenskosten als neuen § 200a GOG zu platzieren.

Rückt man die Legalinspektion allerdings mehr in den Zusammenhang mit dem Ableben einer Person und weg von einer möglichen Strafuntersuchung, so läge die Aufnahme einer Bestimmung in das Gesundheitsgesetz bei den Normen zu den Bestattungen näher. Aus unserer Sicht wäre diese Platzierung gegenüber jener im GOG zu bevorzugen. Zu diesem Zweck müsste der Titel des 6. Teils (§§ 55 ff. GesG) erweitert und vor § 55 ein neuer § 54a eingefügt werden. Der Titel und § 54a könnten etwa wie folgt lauten:

6. Teil: Todesfall und Bestattung

§ 54 a Aussergewöhnlicher Todesfall

¹ Bei Anzeichen für einen unnatürlichen Tod oder bei unbekannter Identität des Leichnams ordnet die Staatsanwaltschaft eine Legalinspektion an (Art. 253 StPO).

² Die Kosten für die Anordnung und Durchführung der Legalinspektion werden unabhängig davon, ob eine Strafuntersuchung eingeleitet wird, dem Nachlass auferlegt. Bei Suizid, der durch eine Sterbehilfeorganisation begleitet wurde, werden die Kosten der Sterbehilfeorganisation auferlegt. Den Sterbehilfeorganisationen sind Personen gleichgestellt, die mehr als in einem Einzelfall Sterbehilfe leisten.

³⁷ Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010 (LS 211.1).

Eine Regelung in der Verordnung über die Bestattungen (VoB), die in § 7 die Entschädigung für die Leichenschau ordnet, scheidet dagegen aus; für die Überwälzung der Kosten der Legalinspektion auf die Sterbehilfeorganisationen (oder den Nachlass) ist eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich³⁸.

3.2.3 Schlussfolgerungen

A. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

- Die Kantone sind befugt, die Kosten der Legalinspektion bei aussergewöhnlichen Todesfällen weiterzuverrechnen. Art. 253 in Verbindung mit Art. 416 ff. der Strafprozessordnung des Bundes schliesst den Erlass einer entsprechenden Regelung durch die Kantone unseeres Erachtens nicht aus. Eine solche Bestimmung wäre im Gesundheitsgesetz oder allenfalls im Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) zu platzieren.
- Die Kosten für die Durchführung und Anordnung der Legalinspektion umfassen den vor der allfälligen Eröffnung einer Strafuntersuchung entstandenen Aufwand der Polizei, der Staatsanwaltschaft und des Amtsarztes. Die Kosten des Instituts für Rechtsmedizin gehören zu den Kosten des Strafverfahrens; deren Verteilung richtet sich nach den Regeln der Strafprozessordnung.
- Eine Kostenüberwälzung sollte bei allen aussergewöhnlichen Todesfällen und nicht nur bei begleiteten Suiziden in Betracht gezogen werden.
- Anstatt die Kosten der Sterbehilfeorganisation aufzuerlegen, wäre es auch denkbar, diese dem Nachlass zu belasten; dies vor allem dann, wenn die verstorbene Person ihren letzten Wohnsitz im Kanton Zürich hatte.
- Es ist mit dem Gebot der Rechtsgleichheit vereinbar, die Kosten nur den Sterbehilfeorganisationen oder natürlichen Personen, die regelmässig Suizidhilfe leisten, aufzuerlegen, nicht aber anderen Personen, wie nahen Angehörigen des Verstorbenen. Die unterschiedliche Behandlung lässt sich mit der Regelmässigkeit und mit der grossen Zahl der Fälle begründen, mit der Sterbehilfeorganisationen bzw. ihre Mitglieder Sterbehilfe gewähren.

³⁸ Eine Verordnung kommt als Grundlage nur für die Erhebung von Gebühren in geringer Höhe infrage, wie dies bei der Leichenschau mit einer Gebühr in der Höhe von Fr. 25 der Fall ist. Allgemein dazu Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2701.

- Eine Kostenauflegung setzt keine staatliche Bewilligung oder Anerkennung der Sterbehilfeorganisationen voraus.
- Die Kosten sind in allen Suizidfällen zu überwälzen, unabhängig davon, ob die verstorbene Person ihren Wohnsitz im Kanton Zürich, in der übrigen Schweiz oder im Ausland hatte. Eine unterschiedliche Behandlung von Personen mit Wohnsitz in der EU, die eigens in die Schweiz einreisen, um hier zu sterben, liesse sich zwar mit dem Freizügigkeitsabkommen vereinbaren, nicht aber mit dem allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot.

3.3 Umsetzungsentwurf

Die Kommission beriet das Gutachten an der Sitzung vom 19. September 2013. Sie kam dabei mehrheitlich zum Schluss, dass dem Gutachten für die Umsetzungsvorlage in weiten Teilen gefolgt werden könne. Sie beschloss mehrheitlich, dass die Kosten nur in Fällen von Suizidhilfe bei verstorbenen Personen mit letztem Wohnsitz im Ausland überwälzt werden sollen, wie dies die Motion verlangt.

Sie unterbreitete dem Regierungsrat mit Schreiben vom 23. September 2013 folgenden Umsetzungsentwurf zusammen mit dem Gutachten zur Stellungnahme.

Der Entwurf lautete:

Das Gesundheitsgesetz vom 2. April 2007 wird wie folgt geändert:

6. Teil: Todesfall und Bestattung

Ausser-
gewöhnlicher
Todesfall

§ 54 a. Begleitet eine Sterbehilfeorganisation eine Person mit letztem Wohnsitz im Ausland bei deren Suizid, werden ihr die Kosten für die Anordnung und Durchführung der Legalinspektion auferlegt. Die Kostenaufgabe erfolgt unabhängig davon, ob eine Strafuntersuchung eingeleitet wird. Den Sterbehilfeorganisationen sind Personen gleichgestellt, die wiederholt Beihilfe zur Selbsttötung leisten.

3.4 Stellungnahme des Regierungsrates

Mit Schreiben vom 18. Dezember 2013 nahm der Regierungsrat wie folgt Stellung:

3.4.1 Zuständigkeit zur Kostenregelung

In einem ersten Schritt untersuchen die Gutachter, ob eine Regelung der Kosten auf kantonaler Ebene zulässig wäre. Sie gelangen zum Schluss, dass grundsätzlich sämtliche Kosten im Zusammenhang mit der Legalinspektion gestützt auf eine kantonale rechtliche Regelung überbunden werden könnten. Dieser Auffassung kann aufgrund nachfolgender Überlegungen nicht gefolgt werden:

a) Vorgaben der Strafprozessordnung

Seit dem 1. Januar 2011 ist in der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) festgelegt, dass bei aussergewöhnlichen Todesfällen die kantonale zuständige Staatsanwaltschaft eine Legalinspektion (Untersuchung des Leichnams) zwecks Klärung der Todesart oder Feststellung der Identität des Leichnams anordnen muss (Art. 253 Abs. 1 StPO). Die Legalinspektion ist in der Strafprozessordnung unter dem 5. Titel «Zwangsmassnahmen», 4. Kapitel «Durchsuchungen und Untersuchungen» geregelt, mithin bei den Regelungen zu den Untersuchungshandlungen und zur Beweiserhebung durch die Strafverfolgungsbehörden und deren Hilfspersonen. Die Legalinspektion umfasst die vollständige Untersuchung des (entkleideten) Leichnams, wobei die Polizei und in manchen Fällen die zuständige Staatsanwältin oder der zuständige Staatsanwalt anwesend sind. Bei aussergewöhnlichen Todesfällen wird immer so vorgegangen, zumal sich Hinweise auf eine strafbare Handlung allenfalls erst aufgrund dieser Untersuchungen ergeben. Nicht anders verhält es sich deshalb bei Abklärungen zu Suiziden in Zusammenhang mit organisierter Suizidhilfe (vgl. Ulrich Zollinger, in: Niggli/Heer/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung / Jugendstrafprozessordnung, Basel 2010, Art. 253 Rz. 21 und 41 f.). Die in der Motion hauptsächlich angesprochenen Kosten für das Aufbieten der Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichtsmedizin und des Amtsarztes ergeben sich aus der im Strafrecht verankerten Verpflichtung, abzuklären, ob eine strafbare Mitwirkung an einem Tötungsdelikt vorliegt.

Art. 253 Abs. 1 StPO geht somit von einem möglichen Anfangsverdacht aus und schreibt vor, dass in diesem Fall die Strafverfolgungsbehörden tätig werden müssen. Hiermit wird das Vorverfahren nach Art. 299 ff. StPO aufgenommen. Das Vorverfahren ist bereits Teil des Strafverfahrens. Das Strafverfahren nach StPO beginnt nicht erst mit der formellen Eröffnung einer Strafuntersuchung durch die Staatsanwaltschaft (vgl. Art. 309 StPO). Die formelle Eröffnung einer Straf-

untersuchung erfolgt unter Umständen verhältnismässig spät, nämlich dann, wenn sich der Anfangsverdacht zu einem «hinreichenden Tatverdacht» verdichtet hat (vgl. Art. 309 Abs. 1 Bst. a StPO).

b) Kostenfolgen nach der StPO

Die Untersuchung von aussergewöhnlichen Todesfällen und damit auch von Suiziden unter Beizug von Sterbehilfeorganisationen folgt der Strafrechtsdogmatik und nicht dem Verwaltungsrecht in engerem Sinne (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 18 Rz. 14 ff.; vgl. auch Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 1 Rz. 25). Auch wenn sich im konkreten Einzelfall nach durchgeführter Legalinspektion keine Verdachtsmomente für eine strafbare Fremdeinwirkung ergeben, hat dies nicht zur Folge, dass das bis zu diesem Zeitpunkt strafrechtliche Verfahren nun zu einem «verwaltungsrechtlichen Verfahren» würde und die Kosten nach allgemeinem Verwaltungsrecht zu verlegen wären. Die noch vor Inkrafttreten der StPO vom Bundesrat Anfang 2008 in Beantwortung der Motion Nr. 07.3866 Silvia Flückiger-Bäni «Kostenübertragung an Sterbehilfeorganisationen» geäusserte Ansicht, wonach die entsprechenden Kosten «diesfalls nach Verwaltungsrecht zu liquidieren seien», widerspricht der StPO und eine solche «Konstruktion» wäre auch systemfremd:

Selbst wenn kein Verdachtsmoment gegeben ist, richten sich die weiteren verfahrensrechtlichen Schritte nach der StPO: Die von der Staatsanwaltschaft angeordnete Untersuchung des Todesfalles mittels der Zwangsmassnahme der Legalinspektion ist zumindest mit einer Nichtanhandnahmeverfügung abzuschliessen (Art. 310 StPO; Esther Omlin, in: Basler Kommentar, a. a. O., Art. 310, Rz. 6 ff., Rz. 8). Ein Teil der Lehre hält darüber hinausgehend sogar dafür, dass bei angeordneter Legalinspektion zunächst immer sogar ein förmliches Strafverfahren nach Art. 309 StPO zu eröffnen und anschliessend allenfalls mit Einstellungsverfügung nach Art. 319 ff. StPO abzuschliessen sei (vgl. insbesondere Art. 309 Abs. 1 Bst. b StPO; Niklaus Schmid, Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, St. Gallen, 2009, Art. 253 Rz. 6).

In beiden Fällen entstehen die Kosten im Rahmen des Vorverfahrens gemäss Art. 299 ff. StPO und es werden die Kostenregelungen der StPO angewendet. Eine genügende gesetzliche Grundlage für die Kostenauflegung bei strafrechtlich bzw. strafprozessual veranlassten Verfahren kann sich einzig aus der StPO ergeben (vgl. Thomas Domeisen, in: Basler Kommentar, a. a. O., vor Art. 416–436 Rz. 8 und Rz. 15; Schmid, a. a. O., vor Art. 416–436 Rz. 1 ff.). Art. 416 StPO hält zum

Geltungsbereich denn auch ausdrücklich fest, dass die Kostenregelungen für *sämtliche* in der StPO geregelten Verfahren Anwendung finden. Dies hat deshalb auch für die in der StPO vorgeschriebene Untersuchung der Legalinspektion bzw. die damit – bei fehlendem Deliktsverdacht – einhergehende Nichtanhandnahme- oder Einstellungsverfügung zu gelten.

Die zu den Kostenfolgen in den Art. 416–436 StPO getroffenen Regelungen sind abschliessend. Es war zweifellos Absicht des Gesetzgebers, mit der schweizerischen Strafprozessordnung das Strafprozessrecht möglichst vollständig auf Stufe des Gesetzes zu vereinheitlichen (vgl. Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005, BBl 2006 1388; vgl. Domeisen, in: Basler Kommentar, a. a. O., vor Art. 416–436 Rz. 8 und Rz. 15; Schmid, a. a. O., vor Art. 416–436 Rz. 1 ff.). Die Verfahrenskosten sind grundsätzlich vom Bund oder Kanton zu tragen, es sei denn, die StPO sehe eine andere Regelung vor (Art. 423 StPO; vgl. Domeisen, in: Basler Kommentar, a. a. O., Art. 423 Rz. 4). Verfahrensbeteiligte und andere Personen, die in den Art. 416–436 StPO nicht aufgeführt sind, können deshalb nicht mit Kosten, Entschädigungen oder Genugtuungen belastet werden. Bei Versterben von Verfahrensbeteiligten ist auch eine Belastung des Nachlasses nicht vorgesehen. Im Vorentwurf war dies noch vorgesehen. Eine solche kann deshalb auch von den Kantonen nicht geschaffen werden (Domeisen, Basler Kommentar, a. a. O., Art. 423 Rz. 4 und Art. 426 Rz. 11; Schmid, a. a. O., Art. 253 Rz. 6). Es wird daher die Meinung vertreten, dass es bei den bundesrechtlichen Regelungen zu den Kostenfolgen in der StPO sein Bewenden haben muss.

Seit Inkrafttreten der StPO auf den 1. Januar 2011 haben sich mögliche Regelungen der Kantone deshalb auf den Vollzug bzw. die Berechnung der Verfahrenskosten und Festlegung der Gebühren zu beschränken (Art. 424 Abs. 1 StPO; BBl 2006 1388; Th. Domeisen, in: Basler Kommentar, a. a. O., Art. 416–436, Rz. 15). Darüber hinausgehende inhaltliche kantonale Regelungen, wem und unter welchen Voraussetzungen die Kosten auch noch aufzuerlegen sind, sind vor diesem Hintergrund nicht mehr zulässig. Wollte man hinsichtlich der Kostenverlegung bei organisierter Suizidhilfe von einer gesetzgeberischen Lücke in der StPO ausgehen, so müsste diese ebenfalls durch Bundesrecht geschlossen werden.

Demzufolge können wir der Argumentation der Gutachter nicht folgen, wonach die Kostenauflegung einer angeordneten Legalinspektion grundsätzlich nicht gemäss den Kostenbestimmungen der StPO erfolgen müsse, sondern kantonale geregelt werden könne. Diese Argumentation wäre nämlich für alle Handlungen im Rahmen von Vorverfahren gemäss Art. 299 ff. StPO zu übernehmen. Das würde be-

deuten, dass sämtliche bei der Polizei und Staatsanwaltschaft vor der formellen Eröffnung der Strafuntersuchung anfallenden Kosten nicht gemäss den StPO-Bestimmungen auf ein Strafverfahren überwältzt werden können, sondern in einer kantonalen Gesetzgebung zu regeln wären. Es dürfte unbestritten sein, dass dies nicht der Wille des Gesetzgebers war.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die behördlichen Aufwendungen im Zusammenhang mit aussergewöhnlichen Todesfällen gestützt auf Art. 253 StPO und somit im Rahmen des in der StPO geregelten Vorverfahrens erfolgen. Das Vorverfahren zählt zum Strafverfahren, deren Kostenaufgabe abschliessend in Art. 416 ff. StPO geregelt ist. Eine Regelung auf kantonaler Ebene erscheint uns somit nicht möglich.

3.4.2 Ausgestaltung der Kostenauflegung

Bei der Ausgestaltung der Kostenauflegung kommen die beauftragten Gutachter zum Schluss, dass alle Fälle von organisierter Suizidhilfe gleich behandelt werden sollten, unabhängig davon, ob der letzte Wohnsitz der betroffenen Person im Kanton Zürich war, und unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Eine Ungleichbehandlung wäre mit dem in der Bundesverfassung geltenden Gleichbehandlungsgebot nicht vereinbar.

Wird entgegen der Haltung des Regierungsrates dennoch an einer Kostenauflegung festgehalten, kann dieser Interpretation grundsätzlich zugestimmt werden. Im vorgeschlagenen Gesetzestext ist eine unterschiedliche Behandlung, anknüpfend am Wohnsitz im Ausland, vorgesehen. Der Regierungsrat vertritt mit den Gutachtern die Auffassung, dass die Kostenüberbindung allgemein zu erfolgen hat, unabhängig vom Wohnsitz der sterbewilligen Person. Auch wenn Personen mit Wohnsitz im Kanton Zürich hier Steuern bezahlen und sich somit an den Allgemeynkosten des Kantons beteiligen, ist nicht einzusehen, weshalb die Kosten der Legalinspektion in solchen Fällen von der Allgemeinheit zu tragen sind.

Zudem ist der Meinung der Gutachter zu folgen, dass die Kostenregelung für alle aussergewöhnlichen Todesfälle gelten müsste, zumindest aber für alle Suizidarten. Es ist nicht einzusehen, weshalb eine Person, die sich entschliesst mithilfe einer Suizidhilfeorganisation aus dem Leben zu scheiden, bzw. ihr Nachlass für die Kosten aufkommen soll, während beispielsweise eine Person, die sich auf andere Weise das Leben nimmt und damit höhere Kosten verursacht, bzw. ihr Nachlass nicht für diese Kosten aufkommen soll.

3.4.3 Einordnung einer gesetzlichen Regelung

Die Kommission schlägt vor, die Bestimmung im Gesundheitsgesetz (GesG, LS 810.1) zu verankern. Dagegen spricht, dass dieses grundsätzlich den Schutz und die Förderung der menschlichen Gesundheit zum Zweck hat. Die geplante Bestimmung zum aussergewöhnlichen Todesfall (zudem beschränkt auf den begleiteten Suizid) fällt nicht unter diesen Gesetzeszweck. Zwar enthält das GesG auch Normen zum Bestattungswesen, diese sind aber zum Schutz der Lebenden aufgenommen worden (Hygienemassnahme). Zudem würde sie dort auch von den Behörden, die das Gesetz anwenden müssen, d. h. von Untersuchungsbehörden, kaum vermutet.

Als Kostenfolge einer Legalinspektion, also einer Zwangsmassnahme der StPO, liesse sich die Aufnahme einer Bestimmung im Gerichtsorganisationsgesetz (GOG; LS 211.1) vertreten. Einzuordnen wäre die Regelung als § 164a GOG, also unter dem «3. Abschnitt Strafverfahren», «F. Vorladungen, Belohnungen, Zwangsmassnahmen». Dies würde allerdings nochmals deutlich machen, dass es sich um Kostenfolgen von Beweissicherungsmassnahmen innerhalb eines Strafverfahrens handelt, deren Regelung auf Bundesebene bereits erfolgt ist.

3.4.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass dem Gutachten in der Frage, ob die Kostenfolge der Aufwendungen im Zusammenhang mit einer Legalinspektion gemäss Art. 253 StPO auf kantonaler Ebene geregelt werden könnte, nicht gefolgt werden kann. Die Legalinspektion stellt eine Zwangsmassnahme nach der StPO dar und wird im Rahmen des Vorverfahrens vorgenommen. Deren Kostenfolgen sind in Art. 416 ff. StPO abschliessend geregelt. Demgegenüber überzeugt die Argumentation der Gutachter zur Ausgestaltung der Kostenregelung, während der vorgeschlagenen Einordnung der gesetzlichen Regelung im Gesundheitsgesetz ebenfalls nicht gefolgt werden kann.

3.5 Stellungnahme des Gesetzgebungsdienstes

Mit Schreiben vom 30. September 2013 unterbreitete der Gesetzgebungsdienst der Kommission folgende rechtsetzungstechnisch bereinigte zwei Varianten zum Entwurf:

3.5.1 Variante 1: (Sterbehilfeorganisationen im Text)

6. Teil: Todesfall und Bestattung

Ausser-
gewöhnlicher
Todesfall

§ 54 a. ¹ Leistet eine Sterbehilfeorganisation einer Person mit letztem Wohnsitz im Ausland Suizidhilfe (Hilfe bei der Selbsttötung), auferlegt ihr die Staatsanwaltschaft die Kosten für die Anordnung und Durchführung der Legalinspektion.

² Den Sterbehilfeorganisationen sind Personen gleichgestellt, die wiederholt Suizidhilfe (Hilfe bei der Selbsttötung) leisten.

³ Die Kostenaufgabe erfolgt unabhängig davon, ob eine Strafuntersuchung eingeleitet wird.

3.5.2 Variante 2: (keine Unterscheidung zwischen juristischen und natürlichen Personen)

6. Teil: Todesfall und Bestattung

Ausser-
gewöhnlicher
Todesfall

§ 54 a. ¹ Die Staatsanwaltschaft auferlegt die Kosten für die Anordnung und Durchführung der Legalinspektion Personen, die wiederholt Suizidhilfe leisten, wenn die verstorbene Person ihren letzten Wohnsitz im Ausland hatte.

² Die Kostenaufgabe erfolgt unabhängig davon, ob eine Strafuntersuchung eingeleitet wird.

3.6 Anhörungen

An der Sitzung vom 28. November 2013 beschloss die Kommission, Befragungen von Sachverständigen bzw. Anhörungen interessierter Kreise durchzuführen. An ihren Sitzungen vom 30. Januar 2014 und 13. Februar 2014 hörte die Kommission zur Motion bzw. zu deren Umsetzung Sachverständige der Staatsanwaltschaft sowie der Kantonspolizei und Vertretungen der Sterbehilfeorganisationen Dignitas und Exit an.

4. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 27. März 2014 setzte die Kommission ihre Beratungen fort und beschloss, dem Kantonsrat in Umsetzung der Motion eine Änderung des Gesundheitsgesetzes zu beantragen.

Die Kommissionsminderheit beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten.