

Antrag des Regierungsrates vom 17. Februar 2010

4666

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative zur Einreichung
einer Standesinitiative «Stopp der Suizidhilfe!»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 17. Februar 2010,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative «Stopp der Suizidhilfe!» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Gestützt auf Artikel 180 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Zürich der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

Der Bund wird beauftragt, jede Art von Verleitung oder Beihilfe zum Selbstmord unter Strafe zu stellen.

Begründung:

«Das geltende Gesetz hat nicht Suizidhilfeorganisationen im Blick

Der Artikel 115 im Strafgesetzbuch (StGB) hatte bei seiner Einführung nicht im Entferntesten die Absicht, organisierte Beihilfe zum Suizid und Sterbetourismus zu legitimieren, da es solches vor 70 Jahren nicht gab. Das Gesetz gibt darum für die heutige Situation keine befriedigende Antwort.

Artikel 115 StGB lautet: *«Wer aus selbstsüchtigen Beweggründen jemanden zum Selbstmorde verleitet oder ihm dazu Hilfe leistet, wird, wenn der Selbstmord ausgeführt oder versucht wurde, mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.»*

Schlupfloch muss gestopft werden

Weil das Gesetz die organisierte Beihilfe zum Suizid nicht regelt, wird dies als Freipass missbraucht, indem man behauptet: Wer ohne selbstsüchtige Motive Beihilfe zum Suizid leistet, handelt legal und kann nicht bestraft werden. Dieses Schlupfloch muss deshalb gestopft werden. Dafür muss Art. 115 StGB so geändert werden, dass er klar ausdrückt, dass die organisierte Verleitung oder Beihilfe zum Selbstmord bestraft wird. Das kann zum Beispiel dadurch erreicht werden, dass die drei Worte «aus selbstsüchtigen Beweggründen» ersatzlos gestrichen werden. Dann gibt es kein legalistisches Entrinnen mehr.»

Weisung**1. Formelles**

Am 28. Mai 2009 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 28. November 2008 (ABl 2008, 2162) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative «Stopp der Suizidhilfe!» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 7. August 2009 (ABl 2009, 1472) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist.

Mit Beschluss vom 11. November 2009 stellte der Regierungsrat sodann fest, dass die Volksinitiative rechtmässig sei. Gleichzeitig verzichtete er auf einen Gegenvorschlag zur Initiative.

2. Gegenstand und Gültigkeit der Volksinitiative

Die Volksinitiative enthält einen ausgearbeiteten Entwurf für eine Standesinitiative, die ihrerseits in der Form der allgemeinen Anregung gehalten ist. Ziel der einzureichenden Standesinitiative ist die Erwirkung eines umfassenden Verbots der Suizidhilfe, indem jegliche Suizidhilfe unter Strafe zu stellen sei.

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). Die vorliegende Initiative hat offensichtlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand und wahrt damit die Einheit der Materie.

Weitere Gültigkeitsvoraussetzung ist die Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht. Grundsätzlich erlaubt das heute geltende Recht die Suizidbeihilfe, sofern sie nicht aus selbstsüchtigen Beweggründen erfolgt (Art. 115 StGB; SR 311.0). Auf dem Gebiet des Strafrechts hat der Bund gemäss Art. 123 der Bundesverfassung (BV, SR 101) eine umfassende Gesetzgebungskompetenz, wovon er mit Erlass des Strafgesetzbuches Gebrauch gemacht hat. Entsprechend kommt ihm auch die Kompetenz zu, das Strafrecht im Sinne des Anliegens der Initiative zu verschärfen. Das Bundesgericht hatte in anderem Zusammenhang Gelegenheit zu prüfen, ob sich aus dem Verfassungsrecht bzw. aus den durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) garantierten Grundrechten eine Verpflichtung des Staates ergebe, Beihilfe zur Selbsttötung zuzulassen bzw. deren Straffreiheit zu garantieren. Es erwog dabei, dass zum Selbstbestimmungsrecht im Sinne von Art. 8 Ziff. 1 EMRK auch das Recht, über Art und Zeitpunkt der Beendigung des eigenen Lebens zu entscheiden, gehöre; dies zumindest, soweit die oder der Betroffene in der Lage ist, ihren bzw. seinen entsprechenden Willen frei zu bilden und danach zu handeln (BGE 133 I 58 E. 6.1 S. 67 mit zahlreichen Hinweisen). Weder aus Art. 10 Abs. 2 BV noch Art. 8 Ziff. 1 EMRK lasse sich indessen ein Anspruch eines Sterbewilligen ableiten, dass ihm Beihilfe bei der Selbsttötung oder aktive Sterbehilfe geleistet werde, wenn er sich ausserstande sehe, seinem Leben selber ein Ende zu setzen (a.a.O., E. 6.2.1). Nichts anderes lasse sich der Rechtsprechung der Strassburger Organe entnehmen: Danach ergebe sich aus Art. 2 EMRK kein Anspruch darauf, unter Mithilfe eines Dritten oder des Staates sterben zu dürfen; das Recht auf Leben enthalte keine entsprechende negative Freiheit. Art. 3 EMRK verpflichte den Staat grundsätzlich nicht dazu, jemandem für die Mithilfe an einem Selbstmord Straffreiheit zuzusichern oder eine gesetzliche Möglichkeit für irgendeine andere Form der Sterbehilfe zu schaffen (a.a.O., E. 6.2.2). Aus dem Gesagten er-

hellt, dass der von der Initiative angestrebten Verschärfung des schweizerischen Strafrechts kein übergeordnetes Recht entgegenstehen würde.

Schliesslich ist die Initiative auch nicht offensichtlich undurchführbar, dies wäre nur dann der Fall, wenn sie sich unter keinen Umständen verwirklichen liesse (vgl. Schuhmacher, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 28 N. 25 ff.).

Zusammengefasst erweist sich demnach die Initiative zur Einreichung einer Standesinitiative «Stopp der Suizidhilfe!» als gültig. Das Begehren der Initiantinnen und Initianten kann Gegenstand einer bei der Bundesversammlung einzureichenden Standesinitiative im Sinn von Art. 160 Abs. 1 BV sein, da die Bundesversammlung für den Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen in Form von Bundesgesetzen oder Verordnungen zuständig ist (Art. 163 Abs. 1 BV).

3. Beurteilung der Volksinitiative

Die Rechtslage rund um die Suizidbeihilfe und der Bedarf, diese gegenüber dem geltenden Recht einzuschränken oder gar gänzlich auszuschliessen, sind bereits seit längerem Gegenstand kontroverser Diskussionen. Auch auf Bundesebene wurden Vorstösse eingereicht, die ein analoges Anliegen wie das der vorliegenden Volksinitiative verfolgen (vgl. Motion Aeschbacher 08.3300 vom 10. Juni 2008). Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) war zudem schon im Juli 2008 vom Bundesrat beauftragt worden, zusammen mit betroffenen Ämtern abzuklären, ob bezüglich organisierter Suizidhilfe in gewissen Punkten gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. In der Folge führte es mit zahlreichen Vertretungen betroffener und interessierter Behörden und Institutionen Anhörungen und einen intensiven Meinungsaustausch durch und erarbeitete gestützt darauf ein Aussprachepapier zuhanden des Bundesrates. Dieser hat gestützt darauf im Juni 2009 gesetzliche Schranken und ein Verbot der organisierten Suizidhilfe diskutiert. Mit Rücksicht auf die geteilte Meinung des Kollegiums beschloss er, eine Vernehmlassung mit mehreren Varianten zu erarbeiten und zur Diskussion stellen. Am 28. Oktober 2009 hat der Bundesrat eine entsprechende Vorlage zur Änderung von Art. 115 StGB zur Vernehmlassung freigegeben. Mit der einen Variante würde die heutige eingeschränkte Strafbarkeit der Suizidhilfe insoweit ergänzt, als jegliche Suizidhilfeleistung im Rahmen einer Suizidhilfeorganisation verboten würde. Nur die private Suizidhilfe ohne selbstsüchtige Motivation würde dabei weiterhin straffrei bleiben. Eine weniger weit gehende zweite Variante würde demgegenüber weiterhin

die organisierte Suizidhilfe erlauben, jedoch gegenüber der heutigen Rechtslage und Praxis nur unter stark eingeschränkten Voraussetzungen. Das Vorgehen des Bundes und der Stand seines Rechtsetzungsvorhabens erhellen, dass das für die Vorbereitung einer entsprechenden Gesetzesrevision zuständige EJPD gestützt auf seine sorgfältigen und umfassenden Abklärungen zum Schluss gekommen ist, dass in der Schweiz ein gesellschaftlicher Konsens darüber besteht, dass die Suizidhilfe zumindest in bestimmten Konstellationen und vorab bei uneigennütigen Beweggründen straflos bleiben soll. Entsprechend wurde darauf verzichtet, ein umfassendes Verbot, wie es die vorliegende Volksinitiative anstrebt, in die Vernehmlassung zu geben. Auch wenn ein vollständiges Verbot der Suizidhilfe zulässig wäre und nicht gegen übergeordnetes Recht verstiesse, ist eine Initiative, die ein solches Verbot verlangt, entschieden abzulehnen. Es würde nicht der heute in der Schweiz gelebten und gesellschaftlich tolerierten liberalen Grundhaltung entsprechen. Bereits aufgrund dieser Ausgangslage ist die Einreichung einer entsprechenden Standesinitiative abzulehnen.

Zur gleichen Einschätzung gelangt der Regierungsrat auch mit Blick auf das Vernehmlassungsverfahren des Bundes zur Revision von Art. 115 StGB. Eine überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden am kantonsinternen Vernehmlassungsverfahren hat die Variante 2, die jegliche organisierte Suizidhilfe voraussetzungslos verbietet, abgelehnt. Nur in einem Fall geschah dies mit der Forderung nach einem umfassenden strafrechtlichen Suizidhilfeverbot. Die Variante 1, welche die organisierte Suizidhilfe zwar verbietet, bei Einhaltung bestimmter Voraussetzungen aber als straflos erklärt, wurde von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden als gangbarer Ansatz beurteilt. Die Ausgestaltung der die Strafbarkeit aufhebenden Kriterien wurde von diesen aber grossmehrheitlich als zu eng kritisiert. Die Forderung nach einem – im Sinne der vorliegenden Volksinitiative – weiter gehenden, allgemeinen Verbot der Suizidhilfe wurde auch von den sich äussernden Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften nicht geäussert. Auch dieses Ergebnis zeigt, dass mit einer Annahme bzw. Umsetzung der gewünschten Standesinitiative nicht gerechnet werden kann.

Die Initiative lässt überdies auch die Haltung vieler mit der Suizidhilfe befasster Gremien und Behörden ausser Acht, die einen Regelungsbedarf nicht in erster Linie im Strafrecht lokalisieren und sich insofern auch weder für ein strafrechtliches Totalverbot der Suizidhilfe noch für ein umfassendes Verbot organisierter Suizidhilfe aussprechen. Mehrheitlich vertreten die sich mit der Thematik Suizidhilfe befassenden Stellen lediglich die Ansicht, die organisierte Suizidhilfe sei näher zu reglementieren, um in diesem Bereich Missbräuche zu verhindern. Hierzu sei auf die Stellungnahmen der Nationalen Ethikkommission betreffend Sorgfaltskriterien im Umgang mit Suizidbeihilfe

(Stellungnahmen 9/2005 und 13/2006), die Richtlinien der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) aus dem Jahre 2004 oder aber auch die letzten Berichte des EJPD vom Mai und Oktober 2009 verwiesen.

Unabhängig davon hat nun der Bund das Ansinnen, organisierte Suizidhilfe zu regeln, mit der vorgeschlagenen Änderung des Art. 115 StGB aufgenommen. Wie auch immer eine bundesrechtliche Regelung aussehen wird, darf deshalb angenommen werden, dass den beiden entgegenstehenden Anliegen – Fürsorge für suizidgefährdete Menschen auf der einen Seite und Respekt vor der Selbstbestimmung des Suizidwilligen auf der anderen Seite – ausreichend Rechnung getragen wird. Auch mit Blick auf diese Ausgangslage ist deshalb auf die Einreichung einer entsprechenden Standesinitiative zu verzichten.

Auch die Begründung der Volksinitiative legt sodann keinen anderen Schluss nahe. Diese knüpft ausschliesslich an die Ablehnung der – aus ihrer Sicht unerwünschten – organisierten Suizidhilfe an. Die aus selbstlosen Motiven geleistete private Suizidhilfe wird in der Begründung weder kritisiert noch abgelehnt. Entsprechend darf angenommen werden, dass die Initiantinnen und Initianten letztlich nur die organisierte Suizidhilfe bekämpfen wollen. Sie machen – zu Recht – geltend, dass der Gesetzgeber bei Einführung der Bestimmung von Art. 115 StGB nicht an die organisierte Suizidhilfe gedacht habe. Entsprechend geht es ihnen darum, das Schlupfloch in Art. 115 StGB zu stopfen, indem sie für ihr Anliegen formulieren *«Dafür muss Art. 115 StGB so geändert werden, dass er klar ausdrückt, dass die organisierte Verleitung oder Beihilfe zum Selbstmord bestraft wird.»* Entgegen dem Titel und Wortlaut der Initiative scheinen sie mithin selbst kein umfassendes Verbot der Suizidhilfe anzustreben.

Unter rechtsdogmatischen Gesichtspunkten ist das vorgeschlagene Totalverbot schliesslich mit Blick auf das im Strafrecht grundsätzlich geltende Prinzip der limitierten Akzessorietät der Teilnahme abzulehnen. Dieses besagt, dass der «Haupttäter» tatbestandsmässig und rechtswidrig handeln muss, damit die Teilnahme strafbar ist. Bei der Beihilfe zum Suizid handelt es sich nun aber geradezu exemplarisch um eine Teilnahmehandlung, Haupttäter ist und bleibt der Suizident, ansonsten von einer Tötungshandlung des «Helfers» auszugehen wäre. Suizid ist straflos, weshalb auch die Hilfe zum Suizid straflos bleiben muss, solange die notwendigen Voraussetzungen eingehalten sind. Die Aufnahme einer Bestimmung im Strafgesetzbuch, die eine Teilnahmehandlung zu einer straflosen Haupttat als strafbar erklärt, wäre wenig nachvollziehbar und systemfremd.

4. Antrag

Gestützt auf die dargelegten Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Stopp der Suizidhilfe!» abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Aeppli Husi