

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 17. April 2024

419. Kantonale Volksinitiative «Selbstbestimmung am Lebensende auch in Alters- und Pflegeheimen» (Gültigkeit, Gegenvorschlag, Auftrag)

1. Ausgangslage

Mit Verfügung vom 6. Juni 2023 stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die zur Vorprüfung eingereichte Volksinitiative «Selbstbestimmung am Lebensende auch in Alters- und Pflegeheimen» formal den gesetzlichen Vorgaben entspricht und veröffentlichte den Titel und Text der Initiative im Amtsblatt (ABl 2023-06-09). Am 1. November 2023 wurden die ausgefüllten Unterschriften eingereicht. Mit Verfügung vom 9. Januar 2024 stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABl 2024-01-12).

Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung einer Volksinitiative über deren Gültigkeit sowie darüber, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll (Abs. 1). Hält der Regierungsrat die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (Abs. 2). Hält der Regierungsrat die Initiative ganz oder teilweise für gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (Abs. 4).

2. Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Selbstbestimmung am Lebensende auch in Alters- und Pflegeheimen» hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Mit ihr wird folgendes Begehren gestellt:

I. Das Patientinnen- und Patientengesetz vom 5. April 2004 wird wie folgt geändert:

Sterbehilfe

§ 31. Patientinnen und Patienten einer Institution gemäss § 1 Abs. 1 und 2 können in deren Räumlichkeiten Suizidhilfe in Anspruch nehmen.

II. § 38a des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 wird wie folgt geändert:

Sterbehilfe

§ 38a. Institutionen gemäss § 35 Abs. 2 lit. a und b müssen in ihren Räumlichkeiten die Durchführung eines von einer Patientin oder einem Patienten resp. einer Bewohnerin oder einem Bewohner erbetenen assistierten Suizids durch institutions- oder einrichtungsexterne Dritte dulden. Anders lautende Vereinbarungen sind unwirksam.

III. Diese Gesetzesänderungen treten am ersten Tag des zweiten Monats nach dem unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist oder einer Annahme in der Volksabstimmung nach der Feststellung der Rechtskraft der Ergebnisse in Kraft.

3. Gültigkeit der Volksinitiative

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]).

Mit Bezug auf das Erfordernis der Einheit der Materie setzt das Bundesgericht voraus, dass die Vorschriften der Volksinitiative in einer sachlichen Beziehung zueinanderstehen und das gleiche Ziel verfolgen, welches eine enge sachliche Verbindung zwischen ihnen schafft (BGE 129 I 366 ff., 371). In der Praxis gilt das Gebot der Einheit der Materie unter anderem dann als befolgt, wenn eine Initiative einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck verfolgt (Christian Schuhmacher, in: Isabelle Häner / Markus Rüssli / Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 28, N. 13, mit Hinweisen).

Die vorliegende Volksinitiative verfolgt gemäss Initiativkomitee das Ziel, zu vermeiden, dass Schwerstkranke oder Patientinnen und Patienten, welche Suizidhilfe in Anspruch nehmen möchten, ihr Domizil oder das Spital dazu verlassen müssen. Zu diesem Zweck soll das Recht der Patientinnen und Patienten, Sterbehilfe in Anspruch zu nehmen, im Patientinnen- und Patientengesetz vom 5. April 2004 (LS 813.13) verankert sowie eine Pflicht der Institutionen, dieses Recht ihrer Bewohnerinnen und Bewohner zu dulden, im Gesundheitsgesetz vom 2. April 2007 (GesG; LS 810.1) geregelt werden. Die beiden vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen stehen damit in direktem thematischem Zusammenhang und ergänzen sich, da die Ermöglichung der Inanspruchnahme des Rechts der Patientinnen und Patienten eine entsprechende Duldungspflicht der Institutionen bedingt. Das Erfordernis der Einheit der Materie ist daher gewahrt. Das Begehren verstösst zudem nicht gegen übergeordnetes Recht und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar, weshalb sie gültig ist.

4. Beurteilung der Volksinitiative

Gemäss geltendem Recht müssen nur Heime, die von einer Gemeinde betrieben oder beauftragt sind, in ihren Räumlichkeiten Sterbehilfe zu lassen (§ 38a GesG). Diese seit dem 1. Juli 2023 in Kraft stehende Bestimmung geht zurück auf die parlamentarische Initiative KR-Nr. 110/2019 betreffend Selbstbestimmung am Lebensende auch in Alters- und Pflegeheimen, welche Sterbehilfe in sämtlichen Alters- und Pflegeheimen ermöglichen wollte, ungeachtet ob sie von einer Gemeinde betrieben oder beauftragt sind. Die Volksinitiative greift die Forderung dieser parlamentarischen Initiative wieder auf, erweitert diese jedoch, indem sie eine Duldungspflicht im Gesundheitsgesetz vorsieht, welche in sämtlichen Alters- und Pflegeheimen auch in den Spitälern gelten soll. Die geforderte, neue Gesetzesbestimmung im Patientinnen- und Patientengesetz will zudem ein Recht schaffen, in den Institutionen gemäss § 1 Abs. 1 und 2 des Patientinnen- und Patientengesetzes Suizidhilfe in Anspruch nehmen zu können. Aufgrund dieser Verweisung auf § 1 Abs. 2 des Patientinnen- und Patientengesetzes, wonach der 3. Abschnitt des Patientinnen- und Patientengesetzes auch für ambulante Institutionen sowie Institutionen des Justizvollzugs gelten soll, würde ein entsprechendes Recht auch in ambulanten Institutionen sowie Institutionen des Justizvollzugs gelten. Die Initiative erweitert damit den Kreis der betroffenen Institutionen im Vergleich zum bestehenden Recht und auch zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 110/2019 erheblich. Dabei kann offen gelassen werden, ob diese Erweiterung von den Initiantinnen und Initianten gewollt ist oder unabsichtlich erfolgt.

Spitäler haben im Unterschied zu Alters- und Pflegeheimen eine kurative Ausrichtung und behandeln nicht mehrheitlich Personen am Lebensende. Gemäss dem Initiativkomitee soll ermöglicht werden, dass Menschen an dem Ort sterben können, wo sie ihre letzte Lebensphase verbracht und sich umsorgt und zu Hause gefühlt haben. Letzteres trifft auf Spitäler sowie ambulante Institutionen grundsätzlich nicht oder jedenfalls nicht in gleicher Weise wie auf Alters- und Pflegeheime zu. Erst recht sind Justizvollzugseinrichtungen, deren Grundauftrag darin besteht, strafrechtliche Sanktionen zu vollziehen, keine Institutionen, in welchen sich mehrheitlich Personen am Lebensende aufhalten. Zudem stehen bei einem Haftvollzug vor einem rechtskräftigen Urteil gewichtige Interessen wie das Interesse an der Wahrheitsfindung und einem geordneten Verfahrensabschluss – nicht zuletzt auch mit Blick auf die Opfer- oder Hinterbliebeneninteressen – dem Recht auf Selbstbestimmung der oder des Inhaftierten und damit dem Recht auf Sterbehilfe entgegen. Ebenso lässt der Titel der Initiative nicht auf eine Erweiterung der gesetzlichen Verpflichtung zur Zulassung der Sterbehilfe in Spitälern, ambulanten

Institutionen sowie Institutionen des Justizvollzugs schliessen. Auch vor diesem Hintergrund ist die Aufnahme einer Gesetzesbestimmung, welche für alle Institutionen gleichermaßen gilt und damit deren gesetzlichem Auftrag und Zweck keinerlei Rechnung trägt, abzulehnen. Aus den dargelegten Gründen ist die Volksinitiative daher abzulehnen.

5. Gegenvorschlag

Das Anliegen der Volksinitiative, dem Selbstbestimmungsrecht der Bewohnerinnen und Bewohner von Alters- und Pflegeheimen den Vorrang zu geben vor der Autonomie der Institution, eigenständig darüber zu entscheiden, ob sie Suizidhilfe in ihren Räumlichkeiten zulassen wollen oder nicht, entspricht, wie dargelegt, der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 110/2019. Aus heutiger Sicht ist dieses Anliegen grundsätzlich zu unterstützen. Dies auch deshalb, weil die Alters- und Pflegeheime der Thematik nicht die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken scheinen: Um den Stand der Umsetzung von § 38a GesG zu ermitteln, schrieb die Gesundheitsdirektion im Frühjahr 2023 alle Alters- und Pflegeheime an. Diese sollten auf freiwilliger Basis mitteilen, ob und wie sie öffentlich einsehbar ausweisen, ob die Bewohnenden in ihren Räumlichkeiten Sterbehilfe in Anspruch nehmen können oder nicht. Die Rücklaufquote dieser Umfrage war – trotz wiederholter Erinnerung der Adressaten der Umfrage – mit 30% sehr tief.

Angesichts der breiten Unterstützung, welche das Thema in der Bevölkerung geniesst, birgt eine Ablehnung der Volksinitiative ohne Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zudem die Gefahr der Annahme in der vorliegenden Form, was die erwähnte Erweiterung der Duldungspflicht auf Spitäler, ambulante Institutionen sowie Institutionen des Justizvollzugs zur Folge hätte. Dies gilt es zu verhindern, weshalb die Gesundheitsdirektion gestützt auf § 130 Abs. 4 GPR zu beauftragen ist, einen entsprechenden Gegenvorschlag auszuarbeiten und dem Regierungsrat Bericht und Antrag zur Volksinitiative an den Kantonsrat zu unterbreiten.

6. Öffentlichkeit

Es handelt sich vorliegend um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll, enthält auch politische Überlegungen, die bis zum Bericht und Antrag an den Kantonsrat vertraulich bleiben müssen, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrates nicht zu beeinträchtigen. Dieser Zwischenentscheid ist daher bis zur Veröffentlichung des Beschlusses über Bericht und Antrag zur Volksinitiative nicht öffentlich (§ 23 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz [LS 170.4]).

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 1. November 2023 eingereichte Volksinitiative «Selbstbestimmung am Lebensende auch in Alters- und Pflegeheimen» gültig ist.

II. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat Bericht und Antrag an den Kantonsrat über den Inhalt der Initiative sowie einen Gegenvorschlag zur Initiative zu unterbreiten.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrags zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli