



Universität Bern  
Institut für öffentliches Recht

Pierre Tschannen  
Professor für  
Staats- und Verwaltungsrecht

Hochschulstrasse 4  
CH-3012 Bern.

Tel. +41 (0)31 631 88 94  
Fax +41 (0)31 631 38 83

Pierre Tschannen/Martin Buchli

## VERFASSUNGS- UND GESETZESGRUNDLAGEN DES BUNDES IM BEREICH DER SUIZIDPRÄVENTION

Ergänzung zum Rechtsgutachten vom 15. April 2004

Bern, 3. Juni 2004

---

### *Inhaltsverzeichnis*

I.	Einleitung und Aufgabenstellung	1
II.	Das Recht auf Leben	1
	1. Art. 10 Abs. 1 BV als Abwehrrecht	1
	2. Leistungsansprüche aus Art. 10 Abs. 1 BV	2
	3. Programmatischer Charakter des Grundrechts	2
	4. Verhältnis zu Art. 12 BV	3
III.	Verhältnis zwischen Grundrechten und Kompetenzordnung	4
	1. Adressaten der Grundrechtsansprüche	4
	2. Gesetzgeber als Adressat	4
IV.	Unterstützung von Hilfsangeboten durch die öffentliche Hand	5
	1. Zulässigkeit	5
	2. Kein justiziabler Anspruch	5
	3. Notwendigkeit einer formellgesetzlichen Grundlage	6
V.	Beantwortung der Gutachterfragen	6

Für Literatur- und Gesetzesquellen wird auf die entsprechenden Verzeichnisse des Gutachtens vom 15. April 2004 verwiesen. Die Fundstellen von darin nicht enthaltener Literatur werden in den Fussnoten angegeben.

## **I. Einleitung und Aufgabenstellung**

Mit Vertrag vom 26. Januar 2004 beauftragte das Bundesamt für Gesundheit (BAG) das Institut für öffentliches Recht der Universität Bern, Abt. Prof. Tschannen mit der Erstellung eines Gutachtens zu den Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen des Bundes im Bereich der Suizidprävention. Nach erfolgreicher Abnahme des Gutachtens ersuchte das BAG mit e-Mail vom 12. Mai 2004 um Beantwortung folgender zusätzlicher Fragen:

1. Ermächtigt oder verpflichtet das Grundrecht auf Leben (Art. 10 Abs. 1 BV) den Staat (Bund und Kantone), Hilfsangebote für Menschen mit Suizidabsichten (Bsp. Tel. 143 - Dargebotene Hand)
  - a) selber anzubieten,
  - b) finanziell zu unterstützen, oder
  - c) im Rahmen von Kampagnen oder mit anderen geeigneten Mitteln bekannt zu machen?
2. Wie steht es in diesem Zusammenhang mit der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen?
3. Gibt es Beispiele staatlicher (Bund und Kantone) Hilfsangebote, die sich auf Art. 10 Abs. 1 BV abstützen?

Zur Beantwortung der Fragen wird in einem ersten Schritt der Inhalt des Grundrechts auf Leben (Art. 10 Abs. 1 BV) dargestellt. In einem zweiten Schritt wird das Verhältnis zwischen den Grundrechtsgarantien und der Kompetenzordnung analysiert. Schliesslich wird untersucht, welchen Einfluss Art. 10 Abs. 1 BV auf die Pflicht, respektive die Berechtigung der Behörden hat, Hilfsangebote für suizidale Personen anzubieten oder zu unterstützen.

## **II. Das Recht auf Leben**

### **1. Art. 10 Abs. 1 BV als Abwehrrecht**

Das in Art. 10 Abs. 1 BV verankerte Grundrecht auf Leben schützt in erster Linie und im Wesentlichen den Bürger vor Übergriffen durch den Staat. Es verbietet dem Staat, den Tod eines Menschen gegen dessen Willen gezielt oder in absehbarer Weise herbeizuführen<sup>1</sup>. Dieser primäre Schutzbereich<sup>2</sup> ist gleichzeitig Kerngehalt des Grundrechts. Einschränkungen sind unter keinen Umständen zulässig; jeder aktive Eingriff in Art. 10 Abs. 1 BV stellt per se eine Verletzung des Rechts auf Leben dar.

Das Recht auf Leben ist ein typisches Freiheitsrecht, welches dem Individuum einen justiziablen Anspruch auf staatliches Unterlassen einräumt. Entsprechend der Rechtswirkung werden diese Grundrechte allgemein als Abwehrrechte be-

<sup>1</sup> Müller, Grundrechte, S. 12; mit weiteren Hinweisen.

<sup>2</sup> Als Schutzbereich eines Grundrechts wird die Summe aller justiziablen Abwehr- und Leistungsansprüche bezeichnet.

zeichnet<sup>3</sup>. Die Kategorisierung der Grundrechte nach ihrer Rechtswirkung wird zwar zunehmend kritisiert<sup>4</sup>, die Bezeichnung als Abwehrrecht veranschaulicht aber, welche Funktion dem Grundrecht zur Hauptsache zukommt: Abwehr von staatlichen Eingriffen in den grundrechtlich geschützten Freiheitsbereich.

## **2. Leistungsansprüche aus Art. 10 Abs. 1 BV**

Grundrechte können nicht nur justiziable Abwehransprüche, sondern auch positive Leistungsansprüche vermitteln. Zwar sind es in erster Linie die sogenannten Sozialrechte, die Ansprüche auf staatliches Handeln garantieren; auch Freiheitsrechte können aber Ansprüche auf positive Leistung enthalten<sup>5</sup>.

In Bezug auf Art. 10 Abs. 1 BV ist anerkannt, dass sich im Falle einer akuten Existenzgefährdung eines Menschen aus dem Recht auf Leben eine positive Schutzpflicht des Staates ergibt<sup>6</sup>. Im Gegensatz zum absolut geltenden Abwehranspruch unterliegt der Leistungsanspruch aber einer Güterabwägung<sup>7</sup>. Je unmittelbarer und konkreter die Todesgefahr, um so dringender ist die staatliche Intervention geboten<sup>8</sup>. Eine Verletzung von Art. 10 Abs. 1 BV liegt jedenfalls dann vor, wenn der Staat bei einer akuten Gefahr für das Leben eines Menschen nicht einschreitet, obwohl er von der Gefährdung Kenntnis hat und faktisch über Interventionsmöglichkeiten verfügt.

Zumindest teilweise aus dem Recht auf Leben kann der Anspruch auf Verbleib in der Schweiz abgeleitet werden, wenn einer Person bei Auslieferung die Tötung droht<sup>9</sup>. Zu denken ist etwa an einen Straftäter, dem als Sanktion für sein Verbrechen im Herkunftsland die Todesstrafe droht.

## **3. Programmatischer Charakter des Grundrechts**

Die Wirkung der Grundrechte beschränkt sich nicht nur auf die justiziablen Abwehr- und Leistungsansprüche. Sie können darüber hinaus auch als objektive Gestaltungsprinzipien angesehen werden<sup>10</sup>. Ihnen kommt programmatischer Charakter zu. Der programmatische Gehalt der Grundrechte gilt nicht minder, aber anders als die justiziable Schicht der Grundrechte<sup>11</sup>. Adressat ist der Gesetzgeber, er hat die Grundrechtsinteressen zu konkretisieren<sup>12</sup>. Denn nur durch die Umsetzung auf Stufe des Gesetzes lassen sich gewisse Anliegen ei-

<sup>3</sup> Häfelin/Haller, S. 80.

<sup>4</sup> Tschannen, Staatsrecht, S. 106.

<sup>5</sup> Vgl. Tschannen, Staatsrecht, S. 106.

<sup>6</sup> Schweizer, in: St. Galler-Kommentar BV, S. 153 f.; Müller, Grundrechte, S. 18.

<sup>7</sup> Müller, Grundrechte, S. 18.

<sup>8</sup> Müller, Grundrechte, S. 18.

<sup>9</sup> Schweizer, in: St. Galler-Kommentar BV, S. 154.

<sup>10</sup> Tschannen, Staatsrecht, S. 109 f.

<sup>11</sup> Müller, in: Verfassungsrecht der Schweiz, S. 633.

<sup>12</sup> Müller, in: Verfassungsrecht der Schweiz, S. 633.

nes Grundrechtes verwirklichen<sup>13</sup>. Wie weit die entsprechende grundrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers im Einzelnen geht, ist zwar im Kern eine juristische Frage, massgebend sind letztlich aber politische Anschauungen.

Programmatisch verlangt Art. 10 Abs. 1 BV vom Gesetzgeber, dass offensichtliche Gefahren für den Menschen durch gesetzliche Regelungen eingedämmt werden<sup>14</sup>. Dies betrifft beispielsweise die Gefahren durch den Strassenverkehr oder durch technische Grossanlagen<sup>15</sup>. Darüber hinaus sieht ein Teil der Lehre auch den Schutz vor längerfristigen Bedrohungen der menschlichen Existenz schlechthin, etwa durch die fortschreitende Umweltzerstörung, als staatliche Pflicht an, die sich aus dem Grundrecht auf Leben ergibt<sup>16</sup>. Ob auch die Schaffung von Hilfsangeboten für suizidale Personen vom programmatischen Gehalt des Rechts auf Leben erfasst wird, wurde in der Lehre – soweit ersichtlich – noch nicht diskutiert. U.E. spricht jedenfalls nichts gegen eine solche Betrachtungsweise. Zwar verletzt der Suizid nicht Art. 10 Abs. 1 BV. Programmatisch soll das Leben aber ganz allgemein geschützt werden. Das Anbieten und die Unterstützung von Hilfsangeboten für Menschen mit suizidalen Absichten scheint uns durchaus eine Aufgabe zu sein, die diesem Ziel des Grundrechts auf Leben dient.

Der programmatische Charakter der Grundrechte darf nicht darüber hinweg täuschen, dass die primäre und ursprüngliche Funktion der Grundrechte in subjektiven Ansprüchen gegenüber dem Staat liegt<sup>17</sup>. Der programmatische Gehalt des Grundrechts liegt denn auch ausserhalb des Schutzbereiches eines Grundrechts. Die Tatsache, dass der Gesetzgeber nicht legiferiert, stellt darum noch keinen Eingriff in das Grundrecht dar.

#### 4. *Verhältnis zu Art. 12 BV*

Art. 12 BV umschreibt das Recht auf Hilfe in Notlagen. Es handelt sich um ein Sozialrecht, welches justiziable Leistungsansprüche vermittelt. Unter der alten Bundesverfassung wurde das korrelierende Recht auf Existenzsicherung u.a. aus dem Recht auf Leben hergeleitet<sup>18</sup>. Dies zeigt, welche enge Bindung zwischen dem Recht auf Hilfe in Notlagen und dem Recht auf Leben besteht. Art. 12 BV garantiert eine minimale materielle Existenz und soll jedem ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen. Grundsätzlich nicht massgebend ist, ob der Betroffene seine Existenz als würdig erachtet und „ein glückliches Leben“ führt. Die Ansprüche beziehen sich im Wesentlichen auf wirtschaftliche Leistungen. Daneben sind aber auch die Beratung und Begleitung von Menschen in

<sup>13</sup> Vgl. Tschannen, Staatsrecht, S. 114.

<sup>14</sup> Das Gebot der Verhältnismässigkeit und die Inkaufnahme sozial-adäquater Risiken bilden dabei die Grenzen.

<sup>15</sup> Müller, Grundrechte, S. 18.

<sup>16</sup> So namentlich Müller, Grundrechte, S. 18.

<sup>17</sup> Tschannen, Staatsrecht, S. 109.

<sup>18</sup> Bigler-Eggenberger, in: St. Galler-Kommentar BV, S. 181; vgl. aber Müller, Grundrechte, S. 168, wo es als ungeschriebenes Grundrecht bezeichnet wird.

schwierigen Lebenssituation denkbar<sup>19</sup>. Justiziable Ansprüche können aber selbstredend nur dort bestehen, wo um Hilfe gebeten wird. Art. 12 BV verpflichtet den Staat nicht dazu, bestehende Hilfsangebote ‚an den Mann zu bringen‘, geschweige denn, mit Kampagnen auf Hilfsangebote aufmerksam zu machen.

Ähnliches gilt auch für den Anspruch auf genügende medizinische Versorgung, der sich ebenfalls aus dem Recht auf Hilfe in Notlagen ableiten lässt. Grundsätzlich haben schwer Kranke einen Anspruch auf staatliche Hilfeleistung. Dazu gehören auch psychisch kranke Menschen mit suizidalen Gedanken. Die justiziablen Ansprüche aus Art. 12 BV gehen aber nur soweit, als Hilfe erwünscht wird. Eine zwangsweise psychiatrische Behandlung von suizidalen Patienten lässt sich nicht auf das Recht auf Hilfe in Notlagen abstützen<sup>20</sup>.

### **III. Verhältnis zwischen Grundrechten und Kompetenzordnung**

#### **1. Adressaten der Grundrechtsansprüche**

Abwehrrechte, also Ansprüche auf staatliches Unterlassen, richten sich gegen sämtliche staatliche Einrichtungen. Bund, Kantone, Gemeinden, ja sogar alle verwaltungsexternen Institutionen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, sind grundrechtlich verpflichtet<sup>21</sup>. Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen wird bei Abwehrrechten erst von Bedeutung, wenn die grundrechtlich geschützten Unterlassungsansprüche eingeschränkt werden sollen<sup>22</sup>.

Ansprüche auf positive Leistungen müssen sich demgegenüber an eine bestimmte Behörde richten. Es versteht sich von selbst, dass grundrechtlich garantierte Leistungen nicht von jeder beliebigen staatlichen Stelle eingefordert werden können. Verpflichtet ist entweder der Bund oder es sind dies die Kantone. Wem die Leistungspflicht obliegt, lässt sich nur selten unmittelbar aus dem betroffenen Grundrecht ableiten<sup>23</sup>. Deshalb ist in Bezug auf jeden verfassungsrechtlichen Leistungsanspruch die föderalistische Kompetenzordnung zu beachten. Ist der Bund nicht aufgrund einer Kompetenznorm zuständig, richten sich die Ansprüche an kantonale Behörden<sup>24</sup>.

#### **2. Gesetzgeber als Adressat**

Sind nicht einzelne subjektive Rechte betroffen, sondern geht es um den programmatischen Gehalt eines Grundrechts, ist der Gesetzgeber angesprochen.

<sup>19</sup> Bigler-Eggenberger, in: St. Galler-Kommentar BV, S. 181.

<sup>20</sup> Siehe zum Ganzen Müller, Grundrechte, S. 166 ff.

<sup>21</sup> Siehe Art. 35 Abs. 2 BV.

<sup>22</sup> Art. 36 Abs. 1 BV.

<sup>23</sup> Das Grundrecht kann nicht als Kompetenznorm für den Bund angesehen werden.

<sup>24</sup> Siehe Gutachten vom 15. April 2004, S. 9 ff.

Die kantonalen und der eidgenössische Gesetzgeber sind grundsätzlich in gleicher Weise verpflichtet, den Grundrechtsinteressen Geltung zu verschaffen. Auch hier ist aber zu beachten, dass Grundrechte keine Kompetenzen ausschneiden. Der grundrechtliche Auftrag zum gesetzgeberischen Tätigwerden gilt deshalb nur für den Kompetenzbereich des jeweiligen Gesetzgebers. So spricht Art. 10 Abs. 1 BV beispielsweise den Bundesgesetzgeber an, wenn es um den Schutz der Menschen vor gentechnologischen Gefahren geht<sup>25</sup>. Die Kantone sind demgegenüber aus dem Recht auf Leben verpflichtet, ein einsatzfähiges Polizeikorps auf die Beine zu stellen.

#### **IV. Unterstützung von Hilfsangeboten durch die öffentliche Hand**

##### **1. Zulässigkeit**

Wie bereits unter Ziff. II.2. des Gutachtens vom 15. April 2004 festgehalten wurde, liegt die Prävention von Suiziden im öffentlichen Interesse. Die Unterstützen von Hilfsangeboten für suizidale Personen kann u.E. zudem zum programmatischen Gehalt des Grundrechts auf Leben gezählt werden. Es ist deshalb grundrechtlich erwünscht, dass der Gesetzgeber die Unterstützung solcher Angebote (oder die selbständige Schaffung) gesetzlich vorsieht. Im Gegensatz zur zwangsweisen, polizeilichen Verhinderung von Suiziden stehen der Unterstützung von Hilfsangeboten keine privaten Interessen entgegen<sup>26</sup>. Das Anbieten von Hilfe für Menschen mit suizidalen Absichten darf also als Staatsaufgabe definiert werden. Wie weit die Hilfestellung zu gehen hat, ist insbesondere eine Frage der Verhältnismässigkeit. Mit dem heutigen Netz an Beratungsdiensten und medizinischen Einrichtungen dürfte dem Auftrag wohl genügend nachkommen worden sein.

Kompetent für das Anbieten oder die Unterstützung von umfassenden Hilfsangeboten für suizidale Personen sind – mangels einer Bundeskompetenz in der Verfassung – aber grundsätzlich nur die Kantone<sup>27</sup>.

##### **2. Kein justiziabler Anspruch**

Ein justiziabler Anspruch auf Betreuung besteht nach dem Gesagten höchstens gestützt auf das Recht auf Hilfe in Notlagen. Die psychologische oder psychiatrische Betreuung muss diesfalls aber explizit verlangt werden. Weder der Betroffene selbst, noch Organisationen, die im Bereich der Suizidprävention tätig sind, können den Staat dazu anhalten, darüber hinaus Hilfeleistung anzubieten oder zu unterstützen. Ein justiziabler Anspruch auf die Schaffung umfassender Programme für die Hilfe bei Suizidalität besteht nicht.

<sup>25</sup> Vgl. Müller, Grundrechte, S. 18.

<sup>26</sup> Vgl. Gutachten vom 15. April 2004, S. 7 ff.

<sup>27</sup> Ausführlich dazu das Gutachten vom 15. April 2004, S. 9 ff.

Dass der programmatische Charakter von Art. 10 Abs. 1 BV weiter gefasst werden kann, ändert an dieser Feststellung nichts. Schutzbereich und programmatischer Gehalt eines Grundrechts sind klar zu trennen.

### **3. *Notwendigkeit einer formellgesetzlichen Grundlage***

Sollte ein Kanton Hilfsangebote für Personen mit Suizidabsichten selbst anbieten oder bereits bestehende Angebote unterstützen wollen, bedarf dies einer expliziten Grundlage im formellen Gesetz. Art. 10 Abs. 1 BV kann nicht als gesetzliche Grundlage für die Erbringung solcher Leistungen dienen.

Die gesetzliche Grundlage hätte zu definieren, ob die Angebote vom Gemeinwesen selber erbracht, oder ob im Gegenteil private Angebote finanziell unterstützt werden. Werden die Hilfsangebote selber angeboten, sind zumindest die Grundsätze der Ausgestaltung im Gesetz selbst zu regeln.

## **V. *Beantwortung der Gutachterfragen***

*1. Ermächtigt oder verpflichtet das Grundrecht auf Leben (Art. 10 Abs. 1 BV) den Staat (Bund und Kantone), Hilfsangebote für Menschen mit Suizidabsichten (Bsp. Tel. 143 - Dargebotene Hand) selber anzubieten, finanziell zu unterstützen, oder im Rahmen von Kampagnen oder mit anderen geeigneten Mitteln bekannt zu machen?*

Antwort: Aus Art. 10 Abs. 1 BV lässt sich keine justiziable Verpflichtung des Staates ableiten, Hilfsangebote für suizidale Personen anzubieten, finanziell zu unterstützen oder darauf aufmerksam zu machen. Eine rechtsgenügende Ermächtigung des Staates zur Schaffung oder Unterstützung solcher Angebote kann in Art. 10 Abs. 1 BV ebenfalls nicht gesehen werden. Das Grundrecht auf Leben kann nicht als gesetzliche Grundlage für solche Leistungserbringungen dienen.

Aufgrund des programmatischen Gehalts des Rechts auf Leben ist es aber zumindest grundrechtlich erwünscht, dass der Gesetzgeber Hilfsangebote für suizidale Personen gesetzlich vorsieht.

*2. Wie steht es in diesem Zusammenhang mit der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen?*

Das Recht auf Leben scheidet keine Kompetenzen aus. An wen sich ein grundrechtlicher Anspruch auf staatliche Leistungen richtet, hängt somit von der sachlichen Zuständigkeit entsprechend dem 3. Titel der Bundesverfassung ab. Bezüglich der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton im Bereich der Suizidprävention kann vollumfänglich auf das Gutachten vom 15. April 2004 verwiesen werden.

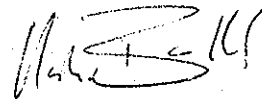
3. Gibt es Beispiele staatlicher (Bund und Kantone) Hilfsangebote, die sich auf Art. 10 Abs. 1 BV abstützen?

Da Art. 10 Abs. 1 BV weder Kompetenzen ausscheidet, noch als gesetzliche Grundlage für staatliches Handeln dient, gibt es keine staatlichen Hilfsangebote, die sich unmittelbar auf das Recht auf Leben stützen. Zwar lässt sich eine staatliche Suizidprävention wohl zum programmatischen Gehalt des Grundrechts auf Leben zählen. Die Konkretisierung ist aber dem Gesetzgeber überlassen.

Bern, 3. Juni 2004



Prof. Dr. iur. Pierre Tschannen



Lic. iur. Martin Buchli