

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Konstantin Kuhle,
Dr. Wieland Schinnenburg, Katrin Helling-Plahr, weiterer Abgeordneter
und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/1860 –**

Rechtmäßigkeit des Erwerbs von Betäubungsmitteln zur Selbsttötung und strafrechtliche Bewertung der Sterbehilfe

Vorbemerkung der Fragesteller

Medienberichten zufolge sind beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) derzeit 98 unbearbeitete Anträge von Menschen anhängig, welche die Erlaubnis des Erwerbs von Betäubungsmitteln zur Selbsttötung begehren (vgl. DER SPIEGEL, Die spielen auf Zeit, Ausgabe vom 31. März 2018, S. 41).

Hintergrund ist ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG), das vor etwa einem Jahr entschied, dass das BfArM den Erwerb eines Betäubungsmittels, das eine schmerzlose Selbsttötung ermöglicht, in extremen Ausnahmesituationen nicht verwehren darf (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. März 2017, Az. 3 C 19.15). Das Gericht hatte über die Fortsetzungsfeststellungsklage eines Witwers zu entscheiden, dessen fast vollständig gelähmte Ehefrau unter starken Schmerzen litt und nach der Versagung der Herausgabe von Natrium-Pentobarbital durch das BfArM die Dienste eines Sterbehilfevereins in der Schweiz in Anspruch nahm.

Das BfArM hatte die Versagung auf § 5 Absatz 1 Nummer 6 des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) gestützt, weil der Erwerb eines Betäubungsmittels zur Selbsttötung mit dem Zweck des Gesetzes, die notwendige medizinische Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen, nicht zu vereinbaren sei. Es bestehe kein Ermessenspielraum, weswegen die Erlaubnis ausnahmslos zu versagen sei. Diese Rechtsauffassung wurde in den Vorinstanzen im Wesentlichen bestätigt (vgl. Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 13. Mai 2014, Az. 7 K 254/13 und Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. August 2015, Az. 13 A 1299/14).

Das BVerwG sah die Revision des Klägers hingegen als teilweise begründet an. Zwar sei der Erwerb eines Betäubungsmittels zum Zweck der Selbsttötung nach § 5 Absatz 1 Nummer 6 BtMG grundsätzlich nicht erlaubnisfähig. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) umfasse aber das Recht eines schwer und unheilbar kranken Patienten, zu entscheiden, wie und zu welchem Zeitpunkt sein Leben

beendet werden solle, vorausgesetzt, er könne seinen Willen frei bilden und entsprechend handeln. Im Hinblick auf dieses Grundrecht müsse § 5 Absatz 1 Nummer 6 BtMG so ausgelegt werden, dass der Erwerb eines Betäubungsmittels für eine Selbsttötung mit dem Zweck des Gesetzes ausnahmsweise vereinbar sei, wenn sich der suizidwillige Erwerber wegen einer schweren und unheilbaren Erkrankung in einer extremen Notlage befinde. Eine solche extreme Notlage sei gegeben, wenn

(1) die schwere und unheilbare Erkrankung mit gravierenden körperlichen Leiden, insbesondere starken Schmerzen verbunden ist, die bei dem Betroffenen zu einem unerträglichen Leidensdruck führen und nicht ausreichend gelindert werden können,

(2) der Betroffene entscheidungsfähig ist und sich frei und ernsthaft entschieden hat, sein Leben beenden zu wollen und ihm

(3) eine andere zumutbare Möglichkeit zur Verwirklichung des Sterbewunsches nicht zur Verfügung steht.

Folge dieses Urteils ist, dass nunmehr eine Behörde wie das BfArM über existenzielle Schicksale und die höchst sensible Frage der Selbsttötung im Einzelfall entscheiden muss. Nach einem vom BfArM eigens in Auftrag gegebenen Gutachten des ehemaligen Richters des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Udo di Fabio sei das Urteil des BVerwG verfassungsrechtlich nicht haltbar (vgl. Udo di Fabio, Erwerbserlaubnis letal wirkender Mittel zur Selbsttötung in existenziellen Notlagen, S. 99, www.bfarm.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Presse/Rechtsgutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=2, letzter Abruf: 11. April 2018). Die Verweigerung der Befreiung vom gesetzlich angeordneten Erwerbssverbot stelle bereits keinen zurechenbaren Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht von Sterbewilligen dar. Eine verfassungsrechtliche Schutzpflicht, dem Sterbewilligen den Zugang zu den für den Freitod notwendigen Mittel zu verschaffen, bestehe nicht. Das BVerwG setze an die Stelle des Willens des Gesetzgebers seinen eigenen rechtspolitischen Willen. Darin sei ein Verstoß gegen das in Artikel 20 Absatz 2 und 3 GG niedergelegte Gewaltenteilungsprinzip und den Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes zu sehen.

Darüber hinaus werfe das Urteil Fragen hinsichtlich der § 217 des Strafgesetzbuchs (StGB) zugrunde liegenden Wertentscheidung auf. Die erst im Jahr 2015 durch den Deutschen Bundestag verabschiedete Norm stellt die geschäftsmäßige Förderung der Selbsttötung unter Strafe. Ziel der Neuregelung des § 217 StGB war es, die Entwicklung der Beihilfe zum Suizid zu einem Dienstleistungsangebot der gesundheitlichen Versorgung zu verhindern (vgl. Bundestagsdrucksache 18/5373, S. 2). Die Umsetzung des Urteils des BVerwG aber bedeute, dass der Staat einem Schwerstkranken den Suizid ermöglichen müsse. Ein Arzt hingegen mache sich strafbar, wenn er wiederholt bei einem Suizid assistiere. Gegen § 217 StGB sind derzeit gleich mehrere Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht anhängig (vgl. DER SPIEGEL, Die spielen auf Zeit, Ausgabe vom 31. März 2018, S. 40).

Vor diesem Hintergrund bestehen erhebliche praktische und verfassungsrechtliche Unsicherheiten im Zusammenhang mit den geltenden Regelungen zum Erwerb von Betäubungsmitteln zur Selbsttötung einerseits und der strafrechtlichen Beurteilung der Sterbehilfe andererseits. Gleichzeitig ist die öffentliche Debatte um die Selbstbestimmung am Lebensende wieder von höchster Aktualität.

Vorbemerkung der Bundesregierung:

Die starke Lebensschutzorientierung des Grundgesetzes stellt ein gewichtiges Argument für die Position dar, dass es grundsätzlich nicht Aufgabe des Staates sein kann, die Tötung eines Menschen – sei es von eigener oder von fremder Hand – durch staatliche Handlungen aktiv zu unterstützen. So verfolgt der Gesetzgeber

mit dem Gesetz zur Strafbarkeit der geschäftsmäßigen Förderung der Selbsttötung das Ziel, die Entwicklung der Beihilfe zum Suizid (assistierter Suizid) zu einem Dienstleistungsangebot der gesundheitlichen Versorgung zu verhindern. Geschäftsmäßige Angebote der Suizidhilfe sollen nicht als normale Behandlungsoption erscheinen und Menschen nicht dazu verleitet werden können, sich das Leben zu nehmen.

Um die Versorgung von Menschen am Lebensende zu bessern und Schmerzen zu lindern, hat der Gesetzgeber nach intensiven Diskussionen im Jahr 2015 zu Fragen der palliativen und hospizlichen Versorgung neue gesetzliche Regelungen beschlossen, mit denen diese Hilfen ausgebaut werden.

Auch nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) ist der Erwerb eines Betäubungsmittels zum Zweck der Selbsttötung grundsätzlich nicht erlaubnisfähig.

1. Wie viele Anträge auf Erlaubnis des Erwerbs von Natrium-Pentobarbital oder anderen Betäubungsmitteln zur Selbsttötung wurden seit Verkündung des Urteils des BVerwG vom 2. März 2017 beim BfArM gestellt?

Wie viele dieser Anträge wurden positiv bzw. negativ beschieden?

In wie vielen Fällen steht eine Entscheidung noch aus (bitte aufschlüsseln)?

Seit dem 2. März 2017 wurden beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) 104 Anträge (Stand: 26. April 2018) gestellt. Bisher wurde keine Erlaubnis zum Erwerb eines tödlich wirkenden Betäubungsmittels zum Zweck der Selbsttötung erteilt oder versagt.

2. Wie lange dauerten jeweils die Verfahren zur Erteilung einer Erlaubnis zum Erwerb von Natrium-Pentobarbital oder anderen Betäubungsmitteln zur Selbsttötung (bitte aufschlüsseln)?

Da bisher keine Entscheidung getroffen wurde, können hierzu keine Angaben gemacht werden.

3. Seit wann sind die Verfahren zur Erteilung einer Erlaubnis zum Erwerb von Natrium-Pentobarbital oder anderen Betäubungsmitteln, in denen eine Entscheidung noch aussteht, jeweils anhängig (bitte aufschlüsseln)?

Nach Kenntnis des BfArM sind 20 der in der Antwort zu Frage 1 genannten insgesamt 104 Antragstellerinnen und Antragsteller verstorben. Die Darstellung der Antragseingänge der verbliebenen 84 offenen Verfahren erfolgt quartalsweise (Stand: 26. April 2018):

Eingang der Anträge	Offene Anträge
Quartal I/2017	6
Quartal II/2017	20
Quartal III/2017	21
Quartal IV/2017	16
Quartal I/2018	16
Quartal II/2018 (Stand: 26. April 2018)	5

4. Welche Schlussfolgerungen rechtlicher und tatsächlicher Art zieht die Bundesregierung aus dem Urteil des BVerwG vom 2. März 2017 hinsichtlich der Erteilung einer Erlaubnis durch das BfArM für den Erwerb von Natrium-Pentobarbital oder anderen Betäubungsmitteln zur Selbsttötung?
5. Wie ist die Haltung der Bundesregierung zu der Frage, ob in Fällen extremer Notlagen die Erlaubnis zum Erwerb von Betäubungsmitteln zur Selbsttötung durch das BfArM erteilt werden sollte?
6. Wie ist nach Auffassung der Bundesregierung durch das BfArM sicherzustellen, dass die im Urteil des BVerwG vom 2. März 2017 aufgestellten Kriterien zum Vorliegen einer extremen Notlage eingehalten werden?
9. Welchen konkreten Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung hinsichtlich der Ausgestaltung des Verfahrens zur Erlaubnis des Erwerbs von Betäubungsmitteln zur Selbsttötung?
11. Sollten nach Auffassung der Bundesregierung externe Gutachter und Sachverständige an den Verfahren zur Erlaubnis des Erwerbs von Betäubungsmitteln zur Selbsttötung beteiligt werden?
Wenn ja, warum, und welche Art von Sachverständigen oder Gutachtern, und nach welchen Kriterien sollen diese ausgewählt werden?
Wenn nein, warum nicht?
17. Welchen gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung im Hinblick auf das Urteil des BVerwG vom 2. März 2017, etwa hinsichtlich des Betäubungsmittelgesetzes oder des Strafgesetzbuchs?
18. Plant die Bundesregierung, ein sog. Normbestätigungsverfahren gemäß Artikel 93 Absatz 1 Nummer 2 GG i. V. m. § 76 Absatz 1 Nummer 2 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes bezüglich des § 5 Absatz 1 Nummer 6 BtMG einzuleiten?
Wenn ja, warum ?
Wenn nein, warum nicht?
23. Teilt die Bundesregierung die Aussagen des Gutachtens von Prof. Dr. Udo di Fabio „Erwerbserlaubnis letal wirkender Mittel zur Selbsttötung in existenziellen Notlagen“ (online abrufbar unter: www.bfarm.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Presse/Rechtsgutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=2), und wenn ja, warum, wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 4, 5, 6, 9, 11, 17, 18 und 23 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Beratungen der Bundesregierung hierüber unter Berücksichtigung des Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Di Fabio sind noch nicht abgeschlossen.

7. Welche inländischen Beratungsmöglichkeiten haben die Antragsteller eines Antrags auf Erteilung einer Erlaubnis zum Erwerb von Natrium-Pentobarbital oder anderen Betäubungsmitteln, um zu überprüfen, ob ihr Fall mit den Kriterien aus dem Urteil des BVerwG vom 2. März 2017 übereinstimmt?

Nach der in dem oben genannten Urteil geäußerten Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) ist über Anträge auf Erteilung einer Erlaubnis zum Erwerb eines tödlich wirkenden Betäubungsmittels zum Zweck des Suizids auf der Grundlage von § 3 Absatz 1 Nummer 1 des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) im Rahmen eines behördlichen Verwaltungsverfahrens durch Verwaltungsakt zu entscheiden.

Bürgerinnen und Bürgern steht es frei, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zur Beratung in außergerichtlichen Angelegenheiten heranzuziehen. Diese Beratung kann auch die in Frage 7 beschriebene Fragestellung umfassen. Bedürftige Bürgerinnen und Bürger können für die Wahrnehmung von Rechten außerhalb eines gerichtlichen Verfahrens um Unterstützung nach den Vorschriften des Beratungshilfegesetzes (BerHG) ersuchen. Die Beratungshilfe kann nach § 2 Absatz 2 Satz 1 BerHG in allen Rechtsangelegenheiten gewährt werden, also auch in Verfahren vor Behörden.

8. Welche konkrete Stelle innerhalb des BfArM trifft die Entscheidungen darüber, ob eine Erlaubnis zum Erwerb eines Betäubungsmittels zur Selbsttötung erteilt wird?

Die innerorganisatorische Zuständigkeit für die Bearbeitung von Anträgen auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 3 BtMG zum Erwerb eines Betäubungsmittels liegt nach dem Geschäftsverteilungsplan des BfArM bei dessen Abteilung 8.

10. Wird die Bundesregierung im Rahmen der Fachaufsicht über das BfArM Weisungen erteilen, um eine andere Verwaltungspraxis zu erreichen?

Die Frage fachaufsichtlicher Maßnahmen hängt vom Ergebnis der Beratungen der Bundesregierung zum Sachverhalt ab. Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

12. Nach welchen Kriterien wird im Erlaubnisverfahren der Abbruch lebenserhaltender Maßnahmen (z. B. künstliche Nahrungs- und Flüssigkeitszufuhr) als „andere zumutbare Möglichkeit“ im Sinne des Bundesverwaltungsgerichtsurteils vom 2. März 2017 behandelt?

Welcher Anteil der Erlaubnisversagungen seit Verkündung des Urteils des BVerwG vom 2. März 2017 stützt sich darauf (bitte aufschlüsseln)?

Auch nach Auffassung des BVerwG ist der Erwerb eines Betäubungsmittels zum Zweck der Selbsttötung grundsätzlich nicht erlaubnisfähig. Etwas anderes könne nach Auffassung des BVerwG im Fall einer extremen Notlage gelten. In diesem Zusammenhang nennt das BVerwG unter anderem als Voraussetzung, dass eine andere zumutbare Möglichkeit zur Verwirklichung des Sterbewunsches nicht zur Verfügung stehe. Das BVerwG hat hierzu im oben genannten Urteil (Randnummer 34) seine Auffassung dargelegt, dass von einer solchen Möglichkeit in der Regel ausgegangen werden könne, wenn der Betroffene sein Leben durch einen palliativ-medizinisch begleiteten Abbruch lebenserhaltender oder -verlängernder Behandlungsmaßnahmen beenden könne, zum Beispiel durch Abschalten des Beatmungsgeräts oder Einstellen der künstlichen Ernährung. Eine andere zumutbare Möglichkeit zur Verwirklichung des Sterbewunsches sei der Behandlungsabbruch aber nur, wenn er voraussichtlich in absehbarer Zeit zum Eintritt des Todes führen werde, also nicht lediglich zu einer weiteren Verschlechterung des gesundheitlichen Zustandes auf unbestimmte Dauer, möglicherweise verbunden mit einem Verlust der Entscheidungsfähigkeit. Zudem müsse nach Auffassung des BVerwG gesichert sein, dass der Betroffene nach Abbruch der Behandlung palliativ-medizinisch ausreichend betreut werde. Dazu gehöre insbesondere, dass Schmerzen, Atemnot und Übelkeit gelindert würden (vgl. Grundsätze der Bundesärztekammer zur ärztlichen Sterbebegleitung, Deutsches Ärzteblatt 2011, A 346).

Des Weiteren wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

13. Entspricht es der Haltung der Bundesregierung, dass auch die generelle Möglichkeit der Selbsttötung im Ausland keine „andere zumutbare Möglichkeit“ im Sinne des Urteils des BVerwG vom 2. März 2017 darstellt?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

Die Fragestellung wird von der Bundesregierung dahingehend verstanden, inwieweit die Inanspruchnahme einer geschäftsmäßigen Förderung der Selbsttötung im Ausland als „andere zumutbare Möglichkeit“ im Sinne der oben genannten Entscheidung des BVerwG verstanden werden könnte. Durch § 217 StGB ist die geschäftsmäßige Förderung der Selbsttötung in Deutschland verboten und strafbewehrt. Mit Blick auf diese Werteentscheidung des deutschen Bundestages ist es aus Sicht der Bundesregierung nicht vertretbar, auf die Inanspruchnahme eines solchen Angebotes in einem anderen Staat, dessen Rechtsordnung eine andere Bewertung vornimmt, zu verweisen.

14. Hätte das BVerwG nach Auffassung der Bundesregierung ein Normenkontrollverfahren gemäß Artikel 100 GG einleiten müssen, um die Verfassungsmäßigkeit von § 5 Absatz 1 Nummer 6 BtMG durch das Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen?

Gerichtliche Entscheidungen werden von der Bundesregierung grundsätzlich nicht bewertet.

15. Hat die Bundesregierung in Bezug auf das Urteil des BVerwG vom 2. März 2017 einen Nichtanwendungserlass – vergleichbar mit solchen im Rahmen des Steuerrechts zu Urteilen des Bundesfinanzhofs – erlassen (vgl. Prof. Dr. Udo di Fabio, Erwerbserlaubnis letal wirkender Mittel zur Selbsttötung in existenziellen Notlagen, S. 66 f., www.bfarm.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Presse/Rechtsgutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=2, letzter Abruf: 11. April 2018)?

Wenn ja, mit welcher Begründung?

Wenn nein, plant die Bundesregierung, einen solchen Nichtanwendungserlass?

Ein Nichtanwendungserlass wurde nicht erlassen. Zur Frage aus Satz 3 wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

16. Entspricht es der Auffassung der Bundesregierung, dass Mitarbeiter des BfArM sich durch Erteilung der Erwerbserlaubnis wegen geschäftsmäßiger Förderung der Selbsttötung nach § 217 StGB strafbar machen könnten?

Die Frage der Strafbarkeit nach § 217 StGB ist von den zuständigen Gerichten zu bewerten, nicht von der Bundesregierung.

19. Hat eine Evaluation des § 217 StGB stattgefunden oder wird diese von der Bundesregierung angestrebt?

Die Bundesregierung hat zu § 217 StGB keine Evaluation in Auftrag gegeben und beabsichtigt dies auch nicht.

20. Plant die Bundesregierung, den § 217 StGB erneut zu reformieren?

§ 217 StGB wurde aus der Mitte des Deutschen Bundestages heraus initiiert. Planungen für eine Überarbeitung sind nicht bekannt.

21. Wie viele Strafverfahren gab es, nach Kenntnis der Bundesregierung, seit dem Inkrafttreten des § 217 StGB in seiner derzeitigen Fassung, in denen nach der Vorschrift angeklagt wurde?

Wie viele Fälle des § 217 StGB wurden angeklagt?

Wie häufig wurde nach § 217 StGB verurteilt?

Wie viele Fälle betrafen diese Urteile?

Nach Angaben der Landesjustizverwaltungen gab es bis Ende des Jahres 2017 keine Strafverfahren, in denen Anklage wegen des Verdachts der geschäftsmäßigen Förderung der Selbsttötung gemäß § 217 StGB erhoben wurde und damit auch keine Verurteilung.

22. Liegen der Bundesregierung belastbare Zahlen vor, wie viele deutsche Staatsbürger einen assistierten Suizid im europäischen Ausland vornehmen, um ein tödliches Medikament zu erhalten?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse dazu vor.

