

## S. 136 / Nr. 30 Derogatorische Kraft des Bundesrechts (d)

BGE 74 I 136

30. Urteil vom 20. Mai 1948 i. S. Gesellschaft der Ärzte des Kantons Zürich und Konsorten gegen Regierungsrat des Kantons Zürich.

Seite: 136

Regeste:

Derogatorische Kraft des Bundesrechtes (Art. 2 Üb.-Best. z. BV).

Verfügung einer kantonalen Verwaltungsbehörde, wonach jede nach Art. 120 Ziff. 1 StGB vorgenommene Schwangerschaftsunterbrechung unter Einsendung des fachärztlichen Gutachtens einer Behörde zu melden sei. Die Verfügung, die sich auf eine Bestimmung des kantonalen Medizinalpolizeirechts als gesetzliche Grundlage stützen kann (Erw. 2 und 3), ist mit den Art. 120 und 321 StGB vereinbar (Erw. 4).

Force dérogatoire du droit fédéral (art. 2 disp. trans. Cst.).

Ordonnance d'une autorité cantonale administrative obligeant les médecins qui interrompent une grossesse en vertu de l'art. 120 eh. 1 CP à en informer l'autorité, à qui doit être envoyé l'avis conforme du second médecin. Cette ordonnance, fondée sur la loi cantonale relative à l'exercice de la médecine (consid. 2 et 3) se concilie avec les art. 120 et 321 CP (consid. 4).

Forza derogante del diritto federale (art. 2 delle disp. trans. CF).

Ordinanza d'un autorità amministrativa cantonale che obbliga i medici che interrompono una gravidanza in virtù dell'art. 120, cifra 1, CP ad avvisarne l'autorità, alla quale dev'essere inviato il parere conforme del secondo medico. Questa ordinanza, basata sulla legge cantonale in materia d'esercizio della medicina (consid. 2 e 3), si concilia con gli art. 120 e 321 CP (consid. 4).

A. Das zürcherische Gesetz betreffend das Medizinalwesen vom 2. Oktober 1854 (MedG) bestimmt in

«§ 10. Die Medizinalpersonen ... stehen bei Ausübung ihres Berufes in medizinalpolizeilicher Hinsicht unter der Aufsicht der Direktion des Gesundheitswesens, welcher sie, sowie den Medizinalbeamten, die von ihnen verlangten Berichte in Berufssachen oder über Gegenstände des Medizinalwesens im allgemeinen zu erstatten haben.»

B. Am 31. Oktober 1946 verfügte die Direktion des Gesundheitswesens des Kantons Zürich gestützt auf Art. 120 StGB, Art 72 EG StGB und § 10 MedG:

«I. Die als Fachärzte zur Erstattung von Gutachten im Sinne von Art. 120 StGB ermächtigten Ärzte sind verpflichtet,

Seite: 137

von jedem Gutachten unverzüglich nach seiner Erstellung ein Doppel an die Direktion des Gesundheitswesens zu senden.

II. Ärzte, welche auf Grund von Art. 120 StGB eine Schwangerschaftsunterbrechung vorgenommen haben, sind verpflichtet, hievon unverzüglich der Direktion des Gesundheitswesens Meldung zu erstatten unter gleichzeitiger Bekanntgabe des Facharztes, der das Gutachten hiefür abgegeben hat.

III/IV.....»

Die Gesellschaft der Ärzte des Kantons Zürich und 47 einzelne Ärzte rekurrirten hiegegen an den Regierungsrat. Dieser entschied am 14. Juni 1947:

«Die Direktion des Gesundheitswesens wird angewiesen das Verfahren betreffend die Einreichung von Schwangerschaftsunterbrechungsgutachten und Anzeigen in der Weise zu gestalten, dass diese vorerst unter blosser Angabe der Initialen der darin aufgeführten Personen direkt beim Kantonsarzt persönlich einzureichen sind welcher sie unter Verschluss zu halten hat. Die nachträgliche Namensnennung soll nur in zweifelhaften Fällen verlangt werden.

Im übrigen wird der Rekurs abgewiesen.»

Den Erwägungen dieses Entscheides ist zu entnehmen: Während in den meisten Kantonen entweder ausschliesslich Amtsärzte oder aber nur wenige Privatärzte als Gutachter im Sinne von Art. 120 Ziff. 1 StGB zugelassen seien und in 14 Kantonen der Gutachter sogar nur von Fall zu Fall bestimmt werde, habe man im Kanton Zürich insgesamt 124 Ärzte zur Begutachtung ermächtigt, um dem Publikum die Erwirkung solcher Gutachten möglichst zu erleichtern. Berichte namhafter Ärzte wie auch Erhebungen in Strafverfahren hätten ergeben, dass die Indikationszeugnisse vielfach leichtfertig und unseriös seien. Diesem Missbrauch wolle die angefochtene Verfügung steuern. Dadurch würden die in Art. 120 Ziff. 1 StGB umschriebenen Voraussetzungen der straflosen Schwangerschaftsunterbrechung nicht erweitert; es werde lediglich eine administrative Kontrolle der

Gesundheitsdirektion über die Tätigkeit der begutachtenden Fachärzte ermöglicht. Durch die für diese Tätigkeit erforderliche behördliche Ermächtigung werde der Arzt zwar nicht Beamter; er trete aber in ein besonderes Vertrauensverhältnis zur Gesundheitsbehörde. Das StGB hindere nicht, die Ermächtigung mit denjenigen Kautelen

Seite: 138

zu umgeben, die notwendig seien, um Vertrauensmissbräuche aufzudecken und durch Entzug der Ermächtigung zu ahnden. Es wäre geradezu widersinnig, wenn das StGB in die den Kantonen grundsätzlich zustehende Kompetenz zur administrativen Aufsicht im Gesundheitswesen eingegriffen hätte, um Massnahmen gegen eine das StGB missachtende Gutachtertätigkeit zu verhindern.

Die angefochtene Verfügung verstosse auch nicht gegen den Art. 321 StGB, da dieser in Ziff. 3 kantonale Bestimmungen über die Auskunftspflicht gegenüber Behörden ausdrücklich vorbehalte. Durch § 10 MedG, der eine solche Bestimmung enthalte, werde jedenfalls soweit eine Anzeigepflicht für die Ärzte angeordnet, als sie in ihrer beruflichen Tätigkeit bestimmten gesetzlichen Vorschriften unterstellt seien, die der Staat im öffentlichen Interesse, zum Schutze der Volksgesundheit erlassen habe. Die den Ärzten danach obliegende Berichterstattung diene der Kontrolle darüber, ob sie diesen Vorschriften, zu denen auch Art. 120 StGB gehöre, nachleben, und dieser Kontrolle könnten sie sich nicht unter Berufung auf ihre Schweigepflicht entziehen. Übrigens wäre die Gesundheitsdirektion befugt, die Ermächtigung zur Begutachtung im Sinne von Art. 120 Ziff. 1 StGB nur von Fall zu Fall zu erteilen, und dann müsste in jedem einzelnen Falle ein Gesuch um Bezeichnung des Facharztes bei ihr gestellt werden, wobei der Name der Schwangeren kaum verschwiegen werden könnte. Dieses im StGB vorgesehene Vorgehen wie auch die ebenfalls zulässige Begutachtung durch Amtsärzte würde das ärztliche Berufsgeheimnis mehr berühren und die freie Betätigung der Ärzte stärker beschränken als die angefochtene Verfügung.

C. - Mit der vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerde beantragen die Gesellschaft der Ärzte des Kantons Zürich und die am kantonalen Rekursverfahren beteiligten Ärzte, die Ziff. I und II der Verfügung der Gesundheitsdirektion vom 31. Oktober 1946 seien nebst dem Beschluss des Regierungsrates vom 14. Juni 1947 wegen Verletzung der

Seite: 139

derogatorischen Kraft des Bundesrechts, wegen Willkür und wegen Verletzung der persönlichen Freiheit (Art. 7 KV) aufzuheben.

Die Beschwerdeführer legen ein Gutachten von Prof. Hafter ein und machen geltend:

a) Die angefochtenen Verfügungen seien mit Art. 120 Ziff. 1 StGB nicht vereinbar. Diese Bestimmung enthalte einen Strafausschlussgrund verbunden mit verwaltungsrechtlichen Vorschriften über das bei der straflosen Schwangerschaftsunterbrechung zu beobachtende Verfahren. Da auf die Anzeigepflicht, wie sich aus der Entstehungsgeschichte ergebe, bewusst verzichtet worden sei, seien die Kantone nicht befugt, sie unter dem Titel der «administrativen Kontrolle» dennoch einzuführen. Die gesetzliche Regelung sei eine abschliessende und der Ergänzung durch kantonales Verwaltungsrecht nicht zugänglich, abgesehen von der Bezeichnung der Fachärzte. Vor dieser bundesrechtlichen Ordnung habe auch § 10 des zürch. Medizinalgesetzes zurückzutreten.

b) Die angefochtenen Verfügungen verstiesse auch gegen die ärztliche Schweigepflicht. § 10 MedG mit seiner allgemeinen und unbeschränkten Auskunftspflicht sei mit Art. 321 StGB nicht mehr vereinbar und mache das dort geschützte ärztliche Geheimnis illusorisch. Der Regierungsrat versuche nun § 10 in der Weise einschränkend auszulegen, dass er für die Ärzte nur soweit eine Auskunftspflicht begründe, als sie in ihrer beruflichen Tätigkeit bestimmten gesetzlichen Vorschriften unterstellt seien. Dies ergebe sich aber keineswegs aus dem Wortlaut der Bestimmung und öffne der Ungewissheit über den Umfang der Mitteilungspflicht des Arztes Tür und Tor. Gerade um dies zu verhindern, fordere Art. 321 Ziff. 3 StGB eine rechtssatzmässige Festlegung der Tatbestände, über die Auskunft zu erteilen sei. Da § 10 MedG diesem Erfordernis nicht genüge, sei er unanwendbar geworden. Die angefochtenen Verfügungen entbehrten somit der gesetzlichen Grundlage und seien willkürlich (Art. 4 BV, Art. 7 KV).

Seite: 140

D. Der Regierungsrat des Kantons Zürich beantragt Abweisung der Beschwerde. Er verweist auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids sowie auf ein Gutachten von Prof. Liver und führt u.a. aus:

Der Umstand, dass das StGB selber eine administrative Kontrolle der Fachärzte nicht vorsehe, zwingt nicht zum Schluss, dass die Kantone eine solche nicht einführen dürften. Der Strafgesetzgeber habe sich ausschliesslich mit der Normierung des Strafausschlussgrundes zu befassen gehabt; weiter hätten seine Befugnisse nicht gereicht. Auch aus der Entstehungsgeschichte folge nichts zugunsten der Beschwerdeführer; abgelehnt worden sei nur die vorgängige Anzeige als

Strafausschliessungsgrund; dagegen sei die Frage der nachträglichen Einreichung der fachärztlichen Gutachten zur Kontrolle durch den Kantonsarzt nicht Gegenstand der Beratung gewesen.

Die vom Regierungsrat angeordnete Gestaltung des Verfahrens beseitige jedes Bedenken, das man im Interesse der Geheimsphäre der Schwangeren gegen die Einreichung der Gutachten haben könnte. Der Kantonsarzt werde nicht jedes Gutachten eingehend überprüfen, sondern sich mit Stichproben begnügen und sein Augenmerk namentlich auf diejenigen Ärzte richten, die auffallend viele Gutachten erstatten. Erscheine deren Begründung zu dürftig, so werde er den betreffenden Arzt zu einer sorgfältigeren Behandlung künftiger Fälle anhalten. In Zweifelsfällen werde er um nähere Aufschlüsse ersuchen, und nur wenn ein eigentlicher Verdacht auf liederliche und unwahre Begutachtung vorliege, werde er unter Beizug zweier weiterer Ärzte in amtlicher Stellung eine Untersuchung in die Wege leiten. Nur in diesen seltenen Fällen werde daher eine Namensnennung und damit eine Lüftung des ärztlichen Geheimnisses überhaupt in Frage kommen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Im Anschluss an die Abtreibungstatbestände (Art. 118/119) bestimmt das StGB in Art. 120, unter welchen Voraussetzungen die Unterbrechung der

Seite: 141

Schwangerschaft straflos sei. Danach ist, abgesehen von der schriftlichen Zustimmung der Schwangeren und einer bestimmten Gefahr für sie, erforderlich, dass ein patentierter Arzt den Eingriff vornimmt, und zwar, sofern keine unmittelbare Gefahr besteht (Ziff. 2), nach Einholung eines (die Notwendigkeit des Eingriffs bejahenden) Gutachtens eines zweiten, für den Zustand der Schwangeren sachverständigen Facharztes, der von der zuständigen kantonalen Behörde zur Erstattung eines solchen Gutachtens allgemein oder im betreffenden Falle ermächtigt worden ist (Ziff. 1). Ist der erste Arzt nicht patentiert, fehlt ein Gutachten eines zweiten Arztes oder ist dieser nicht von der zuständigen Behörde ermächtigt, so stellt der Eingriff zweifellos eine strafbare Abtreibung dar. Die für die beteiligten Ärzte geltenden Vorschriften sind somit nicht, wie die Beschwerdeführer anzunehmen scheinen, (bloss) verwaltungsrechtlicher Natur. Sie gehören vielmehr dem materiellen Strafrecht an und bestimmen zusammen mit dem übrigen Inhalt von Art. 120 Ziff. 1 StGB über einen Strafausschliessungsgrund, und zwar abschliessend, weshalb die Kantone sie nicht erweitern oder einschränken können, also z. B. weder bestimmen dürfen, dass die Schwangerschaftsunterbrechung auch ohne Gutachten eines zweiten Arztes, noch dass sie nur bei vorgängiger Anzeige an eine Behörde straflos sei. Das ist unbestritten. Fraglich ist einzig, ob die Kantone verlangen können, dass nachträglich der Eingriff einer Behörde zu melden und dieser das Gutachten des Facharztes einzusenden sei.

2.- Die Befugnis dazu lässt sich jedenfalls nicht aus Art. 120 StGB ableiten. Nach dessen Ziff. 1 erschöpft sich die Aufgabe der zuständigen kantonalen Behörde darin, die zur Erstattung von Gutachten ermächtigten Fachärzte allgemein oder von Fall zu Fall zu bezeichnen. Dagegen räumt ihr diese Bestimmung nicht das Recht ein, die an einer Schwangerschaftsunterbrechung beteiligten Ärzte einer Kontrolle zu unterwerfen. Ein solches Aufsichtsrecht kann seine Grundlage nur im kantonalen Recht haben. Die angefochtenen Verfügungen stützen sich denn auch in

Seite: 142

dieser Beziehung nicht auf Art. 120 StGB, sondern auf § 10 des zürcherischen Medizinalgesetzes. Ob diese Bestimmung der Gesundheitsdirektion die beanspruchte Befugnis gibt, kann das Bundesgericht, da es sich um die Auslegung und Anwendung kantonalen Gesetzesrechtes handelt, nur unter dem beschränkten Gesichtspunkt des Art. 4 BV, der Willkür und Verletzung klaren Rechtes, nachprüfen. Zu einer weitergehenden Prüfung kann auch die Anrufung des Art. 7 KV nicht führen, denn gegen die dadurch gewährleistete persönliche Freiheit verstösst eine Massnahme nur, wenn sie nicht im öffentlichen Interesse liegt und ihr eine gesetzliche Grundlage fehlt; letzteres ist nicht der Fall, wenn eine Gesetzbestimmung vorhanden ist, aus der die Befugnis dazu ohne Willkür gefolgert werden kann. Dagegen wird, sofern die gesetzliche Grundlage gegeben ist, weiter zu prüfen sein, und zwar mit freier Kognition, ob die angefochtenen Verfügungen nicht gegen die Art. 120 und 321 StGB und damit gegen den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechtes (Art. 2 Ub.-Best. z. BV) verstossen.

3.- Nach § 10 des zürcherischen Medizinalgesetzes unterstehen die Ärzte für ihre Berufsausübung in medizinalpolizeilicher Hinsicht der Aufsicht der Gesundheitsdirektion und haben dieser auf Verlangen bestimmte Auskünfte zu erteilen.

a) Dass die Kantone eine solche Vorschrift erlassen dürfen, kann nicht zweifelhaft sein. Die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Gesundheitspolizei ist, innert der Schranken der Art. 31 und 33 BV und unter Vorbehalt der dem Bund in Art. 69 BV eingeräumten Befugnisse, grundsätzlich Sache der Kantone (BURCKHARDT, Komm. z. BV S. 593; FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 603). Diese können die Ausübung des Arztberufes vom Fähigkeitsausweis (Art. 33 BV) abhängig machen,

darüber hinaus die Ärzte weiteren, im öffentlichen Interesse liegenden polizeilichen Beschränkungen unterwerfen und gegen Verletzungen der Berufspflicht einschreiten (BGE 67 I 327 Erw. 4; BURCKHARDT a.a.O. S. 277 und 279).

Seite: 143

b) Nach dem Wortlaut von § 10 MedG ist die den Ärzten obliegende Auskunftspflicht eine umfassende; sie erstreckt sich nicht nur auf «Gegenstände des Medizinalwesens im allgemeinen», sondern auf «Berufssachen» schlechthin. Der Regierungsrat nimmt jedoch nicht an, dass das ärztliche Berufsgeheimnis gegenüber den Behörden gestützt auf § 10 MedG allgemein aufgehoben werden könne, sondern beschränkt die Auskunftspflicht auf die Fälle, wo die Tätigkeit des Arztes bestimmten gesetzlichen Vorschriften unterstellt ist, die im öffentlichen Interesse, zum Schutze der Volksgesundheit erlassen worden sind. Bei dieser Auslegung, die nicht als offensichtlich unrichtig und unhaltbar bezeichnet werden kann, erscheint aber die Annahme, dass die Gesundheitsdirektion die Ärzte zur Anzeige der vorgenommenen Schwangerschaftsunterbrechungen und zur Einsendung der Gutachten verpflichten kann, als vertretbar, denn es handelt sich dabei um einen Eingriff, der im öffentlichen Interesse dem Belieben der Beteiligten entzogen und nur unter ganz bestimmten, im Gesetz näher umschriebenen Voraussetzungen gestattet ist.

4.- Während das ZGB in den Art. 5 und 6 das Verhältnis des Bundeszivilrechts zum kantonalen Zivilrecht wie auch zum kantonalen öffentlichen Recht näher bestimmt, regelt das StGB nur das Verhältnis des Bundesstrafrechts zum kantonalen Strafrecht (Art. 335) und zum kantonalen Prozessrecht (Art. 365) und enthält keinen Vorbehalt zugunsten des kantonalen öffentlichen, insbesondere Verwaltungsrechtes. Für dessen Verhältnis zum StGB muss indessen zweifellos das gleiche gelten wie nach Art. 6 ZGB für sein Verhältnis zum ZGB; denn diese Bestimmung stellt einen sogenannten uneigentlichen Vorbehalt dar und besagt nur, was ohnehin rechtens wäre. Soweit das ZGB und das StGB selbst verwaltungsrechtliche Vorschriften enthalten, heben sie widersprechendes kantonales Recht zwar auf. Im übrigen berühren sie dagegen das kantonale öffentliche Recht grundsätzlich nicht und lassen zu, dass die Kantone das öffentliche, polizeiliche Interesse

Seite: 144

durch verwaltungsrechtliche Vorschriften auch gegenüber solchen Verhältnissen zur Geltung bringen, für die der Bund zivil- oder strafrechtliche Bestimmungen aufgestellt hat (FLEINER, Bundesstaatsrecht S. 424/5).

Diese Befugnis der Kantone ist freilich nicht unbegrenzt. Was das Verhältnis zwischen Bundeszivilrecht und kantonalem öffentlichen Recht betrifft, so hat das Bundesgericht stets erklärt, dass die Kantone das Anwendungsgebiet des ersteren nur aus haltbaren Gründen des öffentlichen Rechtes beschränken können; auch dürfe das kantonale öffentliche Recht nicht das Bundeszivilrecht vereiteln oder dem Sinn und Geist desselben widersprechen, sondern müsse mit ihm im Einklang stehen (BGE 63 I 173 /4, 64 I 28 /9; das in diesen Urteilen enthaltene weitere Erfordernis, dass die Kantone nur mit öffentlich-rechtlichen Mitteln arbeiten dürfen, wurde in BGE 73 I 229 aufgegeben). Diese Grundsätze müssen entsprechend auch für das Verhältnis zwischen Bundesstrafrecht und kantonalem Verwaltungsrecht gelten (vgl. über dieses Verhältnis BGE 71 I 378 Erw. 3, 73 I 44), weshalb zu prüfen ist, ob die streitige Anzeigepflicht gegen sie verstösst.

a) Soweit die angefochtenen Verfügungen in das Anwendungsgebiet des StGB eingreifen, tun sie es zweifellos aus haltbaren Gründen des öffentlichen Rechtes, da sie nichts anderes bezwecken, als die Ärzte zur gewissenhaften Beachtung von Art. 120 StGB anzuhalten und Missbräuche zu verhindern. Daraus folgt ohne weiteres auch, dass sie diese Bestimmung nicht vereiteln. Zu prüfen bleibt, ob sie auch mit deren Sinn und Geist im Einklang stehen, sowie, ob sie nicht dem Art. 321 StGB widersprechen, das damit geschützte ärztliche Berufsgeheimnis illusorisch machen.

b) Art. 321 StGB behält in Ziff. 3 kantonale Bestimmungen über die Auskunftspflicht gegenüber Behörden ausdrücklich vor. Darunter fallen auch Bestimmungen, welche vor dem Inkrafttreten des StGB erlassen worden sind. Die Beschwerdeführer machen daher zu Unrecht geltend, § 10 MedG sei unanwendbar geworden, die

Seite: 145

ärztliche Auskunftspflicht hätte im EG z. StGB vorgesehen und näher umschrieben werden müssen. Wie bereits ausgeführt, logt sodann der Regierungsrat § 10 MedG nicht im Sinne einer unbeschränkten Auskunftspflicht der Ärzte aus, sondern schränkt diese Pflicht auf Fälle ein, wo die ärztliche Tätigkeit bestimmten, im öffentlichen Interesse aufgestellten Vorschriften untersteht, wie es für die Schwangerschaftsunterbrechung nach Art. 120 Ziff. 1 StGB zutrifft. Versteht man aber die ärztliche Auskunftspflicht in diesem beschränkten Sinne, so stehen § 10 MedG und damit die angefochtenen Verfügungen mit Sinn und Geist von Art. 321 StGB nicht im Widerspruch und machen das ärztliche Berufsgeheimnis keineswegs illusorisch.

c) Um darzutun, dass die streitige Anzeigepflicht Art. 120 widerspreche, machen die Beschwerdeführer geltend, der Gesetzgeber habe auf diese Pflicht bewusst verzichtet; die getroffene Regelung sei abschliessend und dürfe auch nicht durch kantonales Verwaltungsrecht ergänzt werden. In der Tat steht eine kantonale Vorschrift des öffentlichen Rechts im Widerspruch mit Bundeszivil- oder -strafrecht, wenn sich aus diesem ergibt, dass es auf dem in Frage stehenden Gebiete kantonale Vorschriften schlechweg, also auch in der Form des öffentlichen Rechtes ausschliessen will (BGE 63 I 173 /4). Das trifft jedoch im vorliegenden Falle nicht zu. Soweit die Anzeigepflicht (mit oder ohne Namensnennung) in den Kommissionen und eidgenössischen Räten Gegenstand der Beratung war, handelte es sich immer nur um die vorgängige Anzeige der Schwangerschaftsunterbrechung als Voraussetzung der Straflosigkeit. Die angefochtenen Verfügungen gehen jedoch von einem andern Gesichtspunkt aus. Sie wollen Missbräuche bei der Anwendung des Art. 120 Ziff. 1 StGB verhindern und verlangen zu diesem Zwecke, dass nachträglich der Eingriff zu melden und das fachärztliche Gutachten einer Behörde einzusenden sei. Es bestehen keine genügenden Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber auch eine solche Anzeigepflicht und damit jede

Seite: 146

Kontrolle der behördlich ermächtigten Fachärzte ausschliessen wollte. Die in Art. 120 Ziff. 1 StGB vorgeschriebene Beiziehung eines zweiten, von einer Behörde bezeichneten Arztes war ein mühsam zustandegekommener Kompromiss, über dessen Tragweite offensichtlich nicht völlige Klarheit bestand. Von Bedeutung ist vor allem, dass das Gesetz ausdrücklich auch die Bezeichnung des Facharztes von Fall zu Fall zulässt, also eine Regelung, bei der die Behörde von jeder einzelnen Schwangerschaftsunterbrechung und den dabei beteiligten Ärzten Kenntnis erhält. Dann kann aber der Behörde, die anstatt dessen einen grösseren Kreis von Ärzten allgemein ermächtigt, nicht verwehrt werden, der damit verbundenen grösseren Gefahr von Missbräuchen dadurch zu begegnen, dass sie die Ermächtigung unter gewissen Vorbehalten wie der Pflicht zur Einreichung der Gutachten erteilt. Die angefochtene Regelung erscheint umso unbedenklicher, als sie das einzige oder doch das weitaus wirksamste Mittel zur Bekämpfung von Missbräuchen darstellt, wenn nicht nur Amtsärzte oder ein kleiner Kreis von Privatärzten zur Begutachtung ermächtigt werden. Auch der im Gutachten Hafter gemachte Vorschlag, Ärzte, die unrichtige oder leichtfertige Indikationszeugnisse ausstellen, nach Art. 318 StGB zu bestrafen, setzt, um wirksam zu sein, voraus, dass die Behörden von diesen Gutachten Kenntnis erhalten. Die angefochtenen Verfügungen bilden aber nicht nur das richtige Mittel zur Erreichung des damit verfolgten Zweckes, sondern gehen auch über das dafür Erforderliche nicht hinaus, da der Name der Schwangeren vorerst nicht zu nennen ist, sondern nur in Zweifelsfällen, wo die Möglichkeit einer missbräuchlichen Anwendung von Art. 120 Ziff. 1 StGB besteht, wie es der Regierungsrat auch in seiner Vernehmlassung zur Beschwerde (oben D) zum Ausdruck bringt. Demnach erkennt das Bundesgericht: Die Beschwerde wird abgewiesen