Bestattungsverordnung

(vom 20. Mai 2015)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Es wird eine Bestattungsverordnung erlassen.

II. Die Kantonale Zivilstandsverordnung vom 1. Dezember 2004 wird geändert.

III. Die Verordnung über die Bestattungen vom 7. März 1963 wird aufgehoben.

IV. Die neue Verordnung und die Änderung der Verordnung gemäss Dispositiv II treten am 1. Januar 2016 in Kraft. Die Verordnung über die Bestattungen vom 7. März 1963 wird auf dieses Datum aufgehoben. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung und die Aufhebung erneut entschieden.

V. Gegen die neue Verordnung, die Änderung der Verordnung gemäss Dispositiv II und die Aufhebung der bisherigen Verordnung sowie gegen Dispositiv IV Satz 1 und 2 kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

VI. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnung gemäss Dispositiv I, der Verordnungsänderung gemäss Dispositiv II sowie der Begründung im Amtsblatt.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Stocker	Husi

Bestattungsverordnung (BesV)

(vom 20. Mai 2015)

Der Regierungsrat beschliesst:

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Gegenstand

§ 1. Diese Verordnung regelt das Bestattungswesen im Allgemeinen und den Umgang mit Leichnamen im Besonderen.

Direktion

§ 2. Direktion im Sinne dieser Verordnung ist die Gesundheitsdirektion.

Gemeinden

§ 3. [1] Die politischen Gemeinden (Gemeinden) sind zuständig für das Bestattungswesen.

[2] Sie sorgen insbesondere für die schickliche Bestattung von Verstorbenen.

[3] Sie bezeichnen ein Bestattungsamt.

[4] Sie erlassen Bestimmungen über

a. die Durchführung der Bestattungen,
b. die Gestaltung und Benützung der Friedhöfe,
c. die Gebühren.

2. Abschnitt: Leichenschau, Todesbescheinigung und Leichenpass

Beizug einer Ärztin oder eines Arztes oder der Polizei

§ 4. [1] Wer beim Tod einer Person zugegen war oder einen Leichnam findet, zieht eine Ärztin oder einen Arzt bei.

[2] Ist die Person in einem Spital, einem Alters- und Pflegeheim oder einer vergleichbaren Einrichtung gestorben, erfolgt der Beizug durch die Leitung der Einrichtung.

[3] Bestehen Anzeichen, dass der Tod Folge eines Unfalls, einer Selbsttötung, einer Fehlbehandlung oder einer Straftat war, oder wird eine unbekannte Person tot aufgefunden, ist unverzüglich die Polizei zu benachrichtigen. Die Polizei bietet eine Ärztin oder einen Arzt auf.

Leichenschau

§ 5. [1] Die beigezogene Ärztin oder der beigezogene Arzt stellt aufgrund einer sorgfältigen persönlichen Untersuchung den Tod, die Todesursache und den Todeszeitpunkt fest.

[2] Steht nicht fest, dass es sich um einen natürlichen Tod handelt, benachrichtigt die Ärztin oder der Arzt unverzüglich die Polizei.

Todesbescheinigung

a. Inhalt

§ 6. [1] Die Ärztin oder der Arzt hält das Ergebnis der Leichenschau in der Todesbescheinigung fest.

[2] Sie oder er verwendet dazu das vom Kanton vorgesehene Formular.

[3] Der Ausstand der Ärztin oder des Arztes richtet sich nach den Bestimmungen der eidgenössischen Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV).

b. Übermittlung

§ 7. [1] Die Ärztin oder der Arzt übermittelt die Todesbescheinigung derjenigen Person oder Stelle, die sie oder ihn beigezogen oder aufgeboten hat.

[2] Steht nicht fest, dass es sich um einen natürlichen Tod handelt, oder ist die Identität der verstorbenen Person nicht bekannt, übermittelt die Ärztin oder der Arzt die Todesbescheinigung der Polizei.

c. Entschädigung

§ 8. Die Wohngemeinde der verstorbenen Person entschädigt die Ärztin oder den Arzt für das Ausstellen und Übermitteln der Todesbescheinigung mit Fr. 30.

Meldung von Todesfällen

§ 9. [1] Todesfälle sind dem gemäss Zivilstandsverordnung zuständigen Zivilstandsamt zu melden (Art. 20 a, 20 b und 34 a ZStV). Dieses übermittelt dem Bestattungsamt der letzten Wohngemeinde der verstorbenen Person eine Kopie der ärztlichen Todesbescheinigung.

[2] Meldepflichtige nach Art. 34 a Abs. 1 Bst. b ZStV können den Tod beim Bestattungsamt der letzten Wohngemeinde der verstorbenen Person melden.

[3] Die Meldepflichtigen händigen dem Zivilstandsamt bzw. Bestattungsamt die Todesbescheinigung aus.

Freigabe zur Bestattung

§ 10. Wurde der Todesfall der Polizei gemeldet, gibt die Staatsanwaltschaft den Leichnam so bald als möglich zur Bestattung frei. Sie informiert das Bestattungsamt über die Freigabe.

Leichenpass

§ 11. Die Bezirksärztinnen und Bezirksärzte stellen die vom Bundesrecht vorgesehenen Leichenpässe aus.

3. Abschnitt: Bestattung

A. Grundsätze

Verantwortung für die Durchführung

§ 12. [1] Die Wohngemeinde ist für die Durchführung der Bestattung verantwortlich.

[2] Wird der Todesfall einem anderen Zivilstands- oder Bestattungsamt als demjenigen der Wohngemeinde gemeldet, informiert es das Bestattungsamt der Wohngemeinde.

Bestattungsarten

§ 13. Zulässige Bestattungsarten sind die Erdbestattung und die Feuerbestattung.

Grabreihenfolge

§ 14. In den Grabfeldern werden die Särge und Urnen in der Reihenfolge der Bestattungen beigesetzt.

Ruhefrist

§ 15. [1] Die Ruhefrist beträgt 20 Jahre.

[2] Die Gemeinden können längere Ruhefristen festlegen.

[3] Die Ruhefrist wird nicht verlängert, wenn Urnen in einem bestehenden Grab beigesetzt werden.

Tot- und Fehlgeburten

§ 16. [1] Tot- und Fehlgeburten werden nach den Bestimmungen dieser Verordnung bestattet, wenn die Eltern eine Bestattung wünschen.

[2] In den übrigen Fällen ist über die Tot- und Fehlgeburten auf andere schickliche Weise zu verfügen.

Öffentlichkeit

§ 17. [1] Ohne anderslautende Willenserklärung der anordnungsberechtigten Person sind Abdankungen und Beisetzungen öffentlich.

[2] Die Wohngemeinden veröffentlichen die Personalien der verstorbenen Person.

[3] Ohne anderslautende Willenserklärung der anordnungsberechtigten Person können sie Zeit und Ort der Abdankung veröffentlichen.

[4] Die Veröffentlichungen erfolgen in den amtlichen Publikationsorganen der Gemeinden oder in anderer geeigneter Form.

B. Anordnungen

Inhalt

§ 18. [1] Bei der Bestattung wird der Wille der anordnungsberechtigten Person beachtet, soweit er sich im Rahmen der Schicklichkeit bewegt.

[2] Dies gilt insbesondere für die Wahl der Bestattungsart und Grabart, die Öffentlichkeit der Beisetzung, den Umgang mit der Urne sowie Inhalt und Ablauf der Abdankung.

[3] Sonderwünsche, die mehr als geringfügige Zusatzkosten verursachen, können von der Gemeinde in Rechnung gestellt werden.

Anordnungsberechtigte Person

a. verstorbene Person

§ 19. [1] Die Bestattung richtet sich in erster Linie nach dem Willen der verstorbenen Person.

[2] Liegt dem Bestattungsamt keine von der verstorbenen Person stammende Willenserklärung vor, fragt es die nach § 20 anordnungsberechtigte Person an, ob ihr eine solche Erklärung bekannt ist oder ob sie Personen bezeichnen kann, denen eine solche Erklärung bekannt ist.

[3] Auskünfte nach Abs. 2 können auch bei Personen unter 16 Jahren eingeholt werden.

b. Angehörige

§ 20. [1] Ist der Wille der verstorbenen Person nicht bekannt, ist diejenige Person anordnungsberechtigt, die mit der verstorbenen Person am engsten verbunden war.

[2] Ohne gegenteilige Anhaltspunkte gelten die folgenden Personen der Reihe nach als mit der verstorbenen Person am engsten verbunden, wenn sie mit dieser bis zu deren Tod einen regelmässigen persönlichen Kontakt gepflegt haben:

a. Ehepartnerin oder Ehepartner, eingetragene Partnerin oder eingetragener Partner oder Lebenspartnerin oder Lebenspartner,
b. Kinder über 16 Jahren,
c. Eltern und Geschwister über 16 Jahren,
d. Grosseltern und Grosskinder über 16 Jahren,
e. andere Personen über 16 Jahren, die der verstorbenen Person nahestanden.

Gemeinde

§ 21. [1] Die Gemeinde trifft die erforderlichen Anordnungen, wenn keine Willenserklärung der verstorbenen Person oder der nach § 20 anordnungsberechtigten Personen vorliegt oder wenn sich die letzteren uneinig sind.

[2] Im Rahmen der Rechtsordnung trägt die Gemeinde dem mutmasslichen Willen und den Traditionen der Religionsgemeinschaft der verstorbenen Person Rechnung.

C. Ablauf

Einsargung

§ 22. [1] Die Gemeinden veranlassen die Einsargung der verstorbenen Person.

[2] In der Regel wird für jeden Leichnam ein eigener Sarg verwendet.

Aufbahrung

§ 23. [1] Die Gemeinden sorgen dafür, dass die Leichname in geeignetem Rahmen würdig aufgebahrt werden.

[2] Sie regeln den Zugang zu den Aufbahrungsräumen für Personen, die von der verstorbenen Person Abschied nehmen möchten.

Abdankung

§ 24. [1] Die Gemeinden stellen auf dem Friedhofsgelände oder in seiner Nähe einen würdigen Raum für die Abdankungen zur Verfügung.

[2] Sie können für die Abdankungen die Kirchen der anerkannten kirchlichen Körperschaften in Anspruch nehmen.

Zeitpunkt

§ 25. [1] Erdbestattungen und Feuerbestattungen erfolgen in der Regel nicht früher als 48 Stunden und nicht später als sieben Tage nach dem Tod.

[2] An Sonntagen und allgemeinen Feiertagen werden in der Regel keine Abdankungen, Erdbestattungen und Feuerbestattungen durchgeführt.

Zulässigkeit von Erd- und Feuerbestattung

§ 26. [1] Erdbestattung und Feuerbestattung setzen voraus, dass der Todesfall dem Zivilstandsamt gemeldet worden ist.

[2] Steht gemäss Todesbescheinigung nicht fest, dass es sich um einen natürlichen Tod handelt, wird zudem vorausgesetzt, dass die Staatsanwaltschaft den Leichnam freigegeben hat.

Erdbestattung

§ 27. [1] Erdbestattungen sind nur auf Gemeindefriedhöfen und Privatfriedhöfen gemäss § 31 zulässig.

[2] In der Regel wird für jeden Sarg ein eigenes Grab hergerichtet.

Urnenbeisetzung
a. auf einem Friedhof

§ 28. [1] Ohne anderslautende Willenserklärung der anordnungsberechtigten Person werden Urnen auf Gemeindefriedhöfen beigesetzt.

[2] In der Regel wird für jede Urne ein eigenes Grab hergerichtet.

[3] Auf Wunsch der anordnungsberechtigten Person wird die Urne in einem bestehenden Grab beigesetzt. Die Gemeinden können einschränkende Vorschriften erlassen.

b. ausserhalb von Friedhöfen

§ 29. [1] Urnen und Kremationsasche dürfen ausserhalb von Friedhöfen nur beigesetzt oder ausgebracht werden, wenn

a. die Bestimmungen des Forst-, Gewässerschutz-, Luftfahrt-, Bau- und Umweltrechts eingehalten werden,

b. Urnen und Kremationsasche nicht als solche erkennbar sind und nach kurzer Zeit nicht mehr wahrgenommen werden können.

[2] Die Gemeinden können das Beisetzen von Urnen oder das Ausbringen von Kremationsasche ausserhalb von Friedhöfen einschränken oder verbieten, wenn sich dies störend auswirkt. Für Flächen des Kantons, insbesondere öffentliche Gewässer, ist die Direktion zuständig.

[3] Das gewerbsmässige Beisetzen von Urnen oder Ausbringen von Kremationsasche ausserhalb von Friedhöfen ist verboten.

4. Abschnitt: Friedhöfe und Gräber

A. Friedhöfe

Gemeindefriedhöfe

§ 30. Die Gemeinden legen Friedhöfe an und unterhalten sie.

Privatfriedhöfe

§ 31. [1] Bestehende Privatfriedhöfe dürfen weiter betrieben werden.

[2] Die Direktion kann Religionsgemeinschaften die Neuanlage privater Friedhöfe bewilligen.

Aufhebung von Friedhöfen

§ 32. [1] Vor Ablauf der Ruhefrist aller Gräber dürfen Friedhöfe oder Friedhofteile nicht aufgehoben werden.

[2] Die Direktion kann aus wichtigen Gründen Ausnahmen bewilligen. Sie bestimmt, wie dabei zu verfahren ist.

B. Gräber

Grabfeldarten

§ 33. [1] Folgende Grabfeldarten sind zulässig:

a. Erdbestattungsgräber,

b. Urnengräber,

c. Urnennischenanlagen,

d. Gemeinschaftsgräber für Urnen und Aschenbeisetzungen,

e. Privatgräber,

f. Wald für Aschenbeisetzungen.

[2] Innerhalb der Grabfeldarten sind separate Grabfelder für Erwachsene und für Kinder verschiedener Altersklassen zulässig.

[3] Die Gemeinden können besondere Grabfelder für Angehörige einer Religionsgemeinschaft einrichten. Für solche Grabfelder darf von den übrigen Vorschriften dieser Verordnung nicht abgewichen werden.

Grabtiefe

§ 34. Gräber weisen folgende Mindesttiefen auf:

a.	für Urnen	0,6 m,
b.	für Särge von Tot- und Fehlgeburten und Kleinkindern	0,8 m,
c.	für andere Särge	1,2 m.

Privatgräber

§ 35. [1] Die Gemeinden können einzelnen Personen gegen Gebühr Sondernutzungsrechte an einem Grab einräumen (Privatgrab). Sie regeln die Einzelheiten in ihren Bestattungsverordnungen und den Benutzungsverträgen.

[2] Die Gemeinden können vorsehen, dass ein Grab während laufender Ruhefrist zusätzlich belegt werden darf. Die früher beigesetzten Särge müssen unversehrt bleiben. Die Mindestgrabtiefen gemäss § 34 sind einzuhalten.

[3] Die Ruhefrist nach § 15 Abs. 1 läuft für das gesamte Privatgrab ab dem Zeitpunkt der letzten Beisetzung.

Exhumationen

§ 36. [1] Beigesetzte Leichname dürfen nicht ausgegraben werden.

[2] Die Gemeinden können Ausnahmen bewilligen, wenn aussergewöhnliche Gründe vorliegen.

[3] Anordnungen der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte bleiben vorbehalten.

Urnenversetzungen

§ 37. Die Gemeinden können die Versetzung einer Urne innerhalb des Friedhofs oder in einen anderen Friedhof bewilligen, wenn achtenswerte Gründe vorliegen.

Räumung der Gräber

§ 38. [1] Nach Ablauf der Ruhefrist dürfen die Gräber abgeräumt und neu belegt werden.

[2] Die Gemeinden künden die Räumung der Grabfelder in angemessener Weise und so frühzeitig an, dass die Angehörigen Gelegenheit haben, Grabzeichen und Grabschmuck abzuholen. Sind die Verfügungsberechtigten bekannt, werden sie angeschrieben.

[3] Die Ankündigung hat mindestens im amtlichen Publikationsorgan einen Monat vor der Räumung zu erfolgen.

[4] Werden Grabzeichen und Grabschmuck nicht abgeholt, können die Gemeinden darüber verfügen.

§ 39. [1] Werden bei der Räumung oder bei der Wiederbelegung von Gräbern Überreste von Gebeinen oder Urnen gefunden, sind diese in schicklicher Weise im gleichen Grab tiefer oder an anderer Stelle auf dem Friedhof zu beerdigen. Umgang mit Überresten von Gebeinen und Urnen

[2] Urnen werden den Angehörigen auf Wunsch ausgehändigt.

C. Grabzeichen und Grabunterhalt

§ 40. [1] Die anordnungsberechtigte Person kann auf einem Einzelgrab oder an der Urnennische ein Grabzeichen anbringen lassen. Grabzeichen a. allgemein

[2] Die Grabzeichen tragen in der Regel den Vor- und Nachnamen sowie das Geburts- und Todesjahr der verstorbenen Person.

[3] Sie dürfen nur mit Bewilligung der Gemeinden angebracht oder geändert werden.

[4] Die Gemeinden bestimmen die weiteren Anforderungen für Grabzeichen.

§ 41. Die anordnungsberechtigte Person oder bei deren Fehlen die Erbinnen und Erben sorgen dafür, dass das Grabzeichen fachgerecht und den Vorschriften gemäss aufgestellt und unterhalten wird. b. Unterhalt

§ 42. Lässt die anordnungsberechtigte Person kein Grabzeichen anbringen, versieht die Gemeinde das Grab mit einem schlichten Grabzeichen. c. Grabzeichen der Gemeinden

§ 43. Die anordnungsberechtigte Person kann verlangen, dass das Grab ohne Grabzeichen bleibt. Die Gemeinden können vorschreiben, dass dies bei einem Reihengrab nicht gewünscht werden kann. d. Verzicht auf ein Grabzeichen

§ 44. [1] Die Gemeinden bepflanzen und unterhalten die Gräber selbst oder überlassen dies den Angehörigen der verstorbenen Person. Grabbepflanzung und -unterhalt

[2] Pflegen die Gemeinden die Gräber selbst oder im Auftrag der Angehörigen, können sie die Kosten in Rechnung stellen.

[3] Vernachlässigte Gräber werden von den Gemeinden in schlichter Weise bepflanzt. Die Kosten können in Rechnung gestellt werden.

5. Abschnitt: Kosten

Bestattung in der Wohngemeinde

§ 45. [1] Bei einer Bestattung in der Wohngemeinde kann diese die Kosten für folgende Leistungen in Rechnung stellen:

a. Heimtransport auswärts Verstorbener,
b. zusätzliche Leistungen, die durch besondere Wünsche der anordnungsberechtigten Person veranlasst wurden,
c. Bepflanzung und Unterhalt des Grabes,
d. Exhumationen und Urnenversetzungen.

[2] Im Übrigen trägt die Wohngemeinde die Bestattungskosten.

Bestattung ausserhalb der Wohngemeinde

§ 46. [1] Bei Bestattungen ausserhalb der Wohngemeinde kann die Bestattungsgemeinde ihre Leistungen zu ihren Selbstkosten in Rechnung stellen.

[2] Die Wohngemeinde beteiligt sich mit Fr. 300 an den Kosten. Veranlasst die Wohngemeinde die Einsargung und Kremation nicht selbst, übernimmt sie zudem Fr. 250 für den Sarg und die Einsargung und Fr. 500 für die Kremation und die Urne.

[3] Sie kann höhere Kostenbeteiligungen vorsehen.

Rechnungsadressaten

§ 47. [1] Die Kosten werden den Auftraggebenden oder, wenn solche fehlen, den Erbinnen und Erben in Rechnung gestellt.

[2] Die Kosten nach § 45 Abs. 1 lit. a können nur den Erbinnen und Erben in Rechnung gestellt werden.

6. Abschnitt: Strafbestimmung

Strafbestimmung

§ 48. Mit Busse wird bestraft, wer

a. gegen § 5 Abs. 2, § 26 Abs. 2, § 27 Abs. 1, § 29 Abs. 1 und 3 oder § 40 Abs. 3 dieser Verordnung verstösst,
b. einen Leichnam verbirgt oder beiseiteschafft,
c. eigenmächtig Bestattungshandlungen vornimmt.

Kantonale Zivilstandsverordnung (ZVO)

(Änderung vom 20. Mai 2015)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Kantonale Zivilstandsverordnung vom 1. Dezember 2004 wird wie folgt geändert:

Amtsübergabe

§ 16 a. [1] Die Übergabe der Leitung eines Zivilstandsamtes erfolgt durch die kantonale Aufsichtsbehörde nach § 12 in Gegenwart der neuen und der bisherigen Leitung.

[2] Es wird ein Protokoll erstellt, das insbesondere über die Vollständigkeit der Register, die Lückenlosigkeit der Belege, den Stand der Registerführung und die übergebenen Dienstmaterialien informiert.

[3] Das Protokoll wird von den Anwesenden unterzeichnet und dem zuständigen Gemeinderat zugestellt. Die Anwesenden erhalten eine Kopie.

§§ 18–20 werden aufgehoben.

Begründung

1. Ausgangslage

1.1 Geltendes Recht

Gemäss Art. 7 der Bundesverfassung (SR 101) ist die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Darin enthalten ist das Recht jedes Menschen, schicklich beerdigt zu werden. Der Anspruch auf schickliche Beerdigung ergibt sich auch aus Art. 9 der Verfassung des Kantons Zürich (LS 101), wonach die Würde des Menschen unantastbar ist. Dieser Anspruch ist Ausgangspunkt der Bestimmungen zum Bestattungswesen.

Das Gesundheitsgesetz vom 2. April 2007 (GesG, LS 810.1) enthält in §§ 55–57 die grundlegenden Bestimmungen zum Bestattungsrecht: Die Bestattung erfolgt auf dem Friedhof der Wohngemeinde (§ 55 Abs. 1). Auf Wunsch der verstorbenen Person oder der Angehörigen

kann sie in einer anderen Gemeinde stattfinden, wenn diese zustimmt (§ 55 Abs. 3). Bei Kremationen können die Angehörigen über die Kremationsasche «im Rahmen der Schicklichkeit» frei verfügen (§ 55 Abs. 4). In der Wohngemeinde ist die Bestattung unentgeltlich (§ 56 Abs. 1). Für Bestattungen ausserhalb der Wohngemeinde wird Rechnung gestellt, wobei die Wohngemeinde eine vom Regierungsrat festzusetzende Vergütung zu leisten hat (§ 56 Abs. 3).

Verschiedene weitere Gesetze auf Ebene des Bundes (z. B.: Schweizerisches Zivilgesetzbuch, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Schweizerische Strafprozessordnung, Zivilstandsverordnung, Verkehrsregelnverordnung) und des Kantons (z. B.: Gemeindegesetz, kantonale Zivilstandsverordnung), aber auch mehrere Staatsverträge (z. B.: Übereinkommen vom 26. Oktober 1973 über die Leichenbeförderung, SR 0.818.62) enthalten Bestimmungen, die Berührungspunkte zum Bestattungswesen aufweisen.

1.2 Verordnung über die Bestattungen vom 7. März 1963 (BVO 63)

Die Verordnung über die Bestattungen (BVO 63, LS 818.61) wurde am 7. März 1963 erlassen (RRB Nr. 873/1963, OS 41, 394). Sie ersetzte die Verordnung vom 29. November 1890 zum Gesetz über die Leichenbestattung. Bis heute erfuhr die BVO 63 mehrere punktuelle Änderungen (RRB Nr. 1498/1968, OS 43, 41; RRB Nr. 3628/1971, OS 44, 162; RRB Nr. 5163/1977, OS 46, 704; RRB Nr. 5048/1978, OS 46, 989; RRB Nr. 1655/1988, OS 50, 469; RRB Nr. 3291/1996, OS 53, 508; RRB Nr. 923/2001, OS 56, 613; RRB Nr. 1832/2004, OS 59, 387; RRB Nr. 1679/2006, OS 61, 492).

1.3 Revisionsbedarf

Die BVO 63 ist in verschiedenen Punkten revisionsbedürftig. Sie ist mit ihren 64 Paragrafen zu umfangreich und enthält Bestimmungen, die aus heutiger Sicht nicht mehr erforderlich oder zu einschränkend sind oder die unnötige Details regeln. Die Begrifflichkeit entspricht nicht mehr den heutigen Gepflogenheiten, und die Struktur ist zu kompliziert und zu wenig klar.

Trotz ihres Umfangs beantwortet die BVO 63 zudem wichtige Fragen nicht, die sich im Bestattungsrecht stellen. Zu nennen sind:

- Die Bestimmungen über die Leichenschau, die Todesbescheinigung und Meldungen bei Todesfällen sind lückenhaft.
- Die BVO 63 enthält keine Regelung zur Frage, wem die Anordnungsbefugnis für die Belange der Bestattung zukommt.

- Die BVO 63 äusserst sich nicht dazu, ob und unter welchen Voraussetzungen Urnen und Kremationsasche in Gewässer oder in der Natur ausgebracht werden dürfen. Diese Frage stellte sich in der Vergangenheit wiederholt (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 339/2008 betreffend Seebestattungen oder gewerbsmässige Entsorgung sterblicher Überreste im Zürichsee).
- Aus der BVO 63 ergibt sich nicht, unter welchen Voraussetzungen Urnenversetzungen zulässig sind.

Die zahlreichen einzelnen Anpassungen haben dazu geführt, dass die BVO 63 ein Flickwerk geworden ist. Auch stimmt sie nicht mehr in allen Punkten mit dem übergeordneten Recht überein. Das gilt insbesondere für die Bestimmungen zur Leichenschau und Bestattungsbewilligung.

Zudem sind die (wenig konsistenten und in der BVO 63 verstreuten) Bestimmungen über die Gebühren und Kosten an die heutigen Verhältnisse anzupassen. In der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 379/2008 betreffend Interpretation Bestattungsverordnung stellte der Regierungsrat denn auch fest, dass Anpassungsbedarf bei der Kostenregelung der BVO 63 besteht.

1.4 Ziele des Gesetzgebungsvorhabens

Ziele des Gesetzgebungsvorhabens waren:

- Verminderung der Regelungsdichte auf das Notwendige
- klarere, einfachere Struktur
- Regelungen der Anordnungsbefugnis für die Belange der Bestattung, zum Umgang mit Urnen und Kremationsasche und zu den Voraussetzungen einer Urnenversetzung
- sprachliche Neufassung
- Anpassung an übergeordnetes Recht
- Anpassung der Bestimmungen über die Gebühren und Kosten

Die genannten Revisionspunkte lassen sich nicht über die Neufassung einzelner Bestimmungen umsetzen. Dafür bedarf es einer Totalrevision. Der Kanton Zürich erhält damit eine moderne Bestattungsverordnung, die auf Bewährtem aufbaut, sich aber auf das Wesentliche beschränkt. Das Ziel, die Zahl der Paragrafen zu vermindern, wurde erreicht: Die BesV ist um einen Drittel kürzer als die BVO 63, obwohl sie zusätzliche Punkte regelt.

2. Vernehmlassungsverfahren

Im März 2014 gab die Gesundheitsdirektion den Entwurf der neuen Bestattungsverordnung in die Vernehmlassung. Insbesondere die Gemeinden und die Religionsgemeinschaften nutzten die Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Entwurf fand Anklang. Beinahe alle Vernehmlassungsteilnehmenden begrüssten die neuen Bestimmungen und die zeitgemässe und schlanke Form des Erlasses. Anregungen und Änderungsvorschläge wurden insbesondere zu den Bestimmungen im 2. Abschnitt über die Leichenschau, Todesbescheinigung und die Meldungen bei Todesfällen vorgebracht sowie zum Umgang mit Urnen und Kremationsasche (§ 29) und zu den Kosten (5. Abschnitt). Auf diese und weitere Anliegen wird bei den Erläuterungen zu den einzelnen Paragrafen näher eingegangen. Die Auswertung der Vernehmlassungsantworten ist zugänglich über www.vernehmlassungen.zh.ch.

3. Übersicht

3.1 Neuerungen

Folgende Punkte sind hervorzuheben:

- Aufnahme von Bestimmungen zur Frage, wer welche Anordnungen im Zusammenhang mit der Bestattung erteilen kann (3. Abschnitt: Kap. B)
- Zusammenzug der im Kanton Zürich geltenden Bestattungsgrundsätze in einem eigenen Kapitel zu Beginn der Bestimmungen über die Bestattung (3. Abschnitt: Kap. A)
- vollständig überarbeite Bestimmungen über die Leichenschau, die Todesbescheinigung und die Meldung von Todesfällen (2. Abschnitt)
- Vereinfachung der Bestimmungen über die Kosten: Einführung von Pauschalen und Verzicht auf die Aufzählung der Kosten pro Bestattungshandlung (5. Abschnitt)
- Bestimmung über den Umgang mit Urnen und Kremationsasche (§ 29)

3.2 Begrifflichkeiten

Die Begriffe Bestattung, Beisetzung, Beerdigung und Begräbnis werden im allgemeinen Sprachgebrauch teilweise unterschiedlich, teilweise als Synonym verwendet. Beispiele: beim Stichwort Beerdigung verweist der Duden auf «Begräbnis, Bestattung, Beisetzung», beim Stich-

wort Beisetzung auf «Beerdigung, Begräbnis», beim Stichwort Begräbnis auf «Beerdigung, Bestattung mit den dabei üblichen Feierlichkeiten» und beim Stichwort Bestattung auf «[feierliches] Begräbnis». Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts wurde der Begriff Beerdigung verwendet. Mit dem Aufkommen der Kremation wurde dieser Begriff vom Begriff Bestattung abgelöst, denn unter dem Begriff Beerdigung verstand man den Akt auf dem Friedhof, bei dem der Sarg in das Grab herabgelassen wird; teilweise wurde deshalb vertreten, dieser Begriff umfasse die Kremation nicht (vgl. Christine Süssmann / Daniel Müller, Kremation, Vom Verbrennen der Toten in Zürich, Stadt Zürich, Friedhof-Forum [Hg], Zürich 2013, S. 19). Unter «Beisetzung» wird in der Regel das Vergraben der Urne in der Erde oder das Verstreuen der Asche in der Natur verstanden (Süssmann/Müller am angegebenen Ort). Der Volksmund versteht «Beerdigung» teilweise weniger einschränkend als Oberbegriff, der sämtliche Handlungen rund um die Bestattung erfasst. Der unterschiedliche Bedeutungsinhalt der Begriffe entsteht dadurch, dass diese manchmal genau definierte Handlungen bezeichnen (z. B.: Herablassen des Sarges in die Erde, Vergraben der Urne, Vorgang des Verbrennens bei der Kremation), manchmal aber auch Konzepte, in denen verschiedenste Handlungen und Rituale enthalten sind (z. B.: Verwendung des Begriffs Beerdigung als Sammelbezeichnung für Aufbahrung, Kremation, Urnenbeisetzung, Abdankung mit Gottesdienst und anschliessendem Leichenmahl).

Bereits ihrer Bezeichnung lässt sich entnehmen, dass die Bestattungsverordnung den Begriff Bestattung als den umfassendsten versteht. In ihm ist alles enthalten, was mit den aufgezählten Handlungen sowie mit dem Friedhofswesen zu tun hat. Deshalb wird der Begriff Bestattung in § 3 (Zuständigkeit der Gemeinden für das Bestattungswesen) verwendet, und deshalb ist er der Titel für den 3. Abschnitt. Mit «Erdbestattung» meint die Bestattungsverordnung einschränkend das Herablassen des Sarges in die Erde, mit «Feuerbestattung» die Kremation mit anschliessender Urnenbeisetzung.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

§ 1. Gegenstand

Die BesV regelt das Bestattungswesen im Allgemeinen und den Umgang mit Leichnamen im Besonderen. Sie führt die in der Bundesverfassung, der Kantonsverfassung und dem Gesundheitsgesetz enthaltenen Bestimmungen zum Bestattungsrecht (vgl. Ziff. 1) näher aus.

§ 2. Direktion

Die Verordnung verwendet an verschiedenen Stellen den Begriff Direktion. Dieser ist daher zu definieren.

§ 3. Gemeinden

Zuständig für das Bestattungswesen sind die politischen Gemeinden (Abs. 1). Sie haben ein Bestattungsamt zu bezeichnen (Abs. 3). Dieses führt insbesondere die Bestattung durch und ist die in Art. 35 Abs. 4 der eidgenössischen Zivilstandsverordnung (ZStV, SR 211.112.2) genannte Stelle (vgl. § 9 Abs. 2).

Die Gemeinden sorgen für die schickliche Bestattung von Verstorbenen (Abs. 2). Diese Pflicht umfasst beispielsweise die in § 54 BVO 63 genannte Befugnis, gegen unschickliches Verhalten bei Bestattungen, auf Friedhöfen und in Krematorien sowie gegen unschicklichen Umgang mit Leichnamen und Kremationsasche einzuschreiten. Es ist den Gemeinden überlassen, ob sie die Bestattungsdienstleistungen durch eigenes Personal erbringen oder ob sie damit Dritte beauftragen. In jedem Fall bleibt aber die Gemeinde dafür verantwortlich, dass jede Person schicklich beerdigt wird.

In Kantonen, in denen die Angehörigen die Kosten vollständig oder teilweise selbst tragen müssen, sind es nicht die Gemeinden, welche die Bestattungen durchführen, sondern private Bestattungsunternehmen, die im Auftrag der Angehörigen tätig werden. Es besteht keine Veranlassung, zu diesem System zu wechseln. Es hat den Nachteil, dass bei einem Todesfall die Angehörigen verschiedene Konkurrenzangebote für die Bestattungsdienstleistungen vergleichen müssen. Dazu sind sie in den ersten Stunden nach einem Todesfall nur bedingt in der Lage. Zudem sind die Kosten in einem solchen System häufig höher. Eine vollständige Liberalisierung bedingte zudem, dass eine Bewilligungspflicht für Bestatterinnen und Bestatter eingeführt würde. Es wären Regeln für die Ausübung des Berufs der Bestatterin oder des Bestatters aufzustellen. Nur so könnte der Staat seiner Verpflichtung, für eine schickliche Beerdigung zu sorgen, nachkommen. Sowohl für die Einführung einer Bewilligungspflicht als auch für das Aufstellen von Berufsregeln fehlt indessen eine gesetzliche Grundlage. Schliesslich liesse sich das System kaum mit dem gesetzlichen Anspruch auf unentgeltliche Bestattung vereinbaren.

Erbringt eine Gemeinde die Bestattungsdienstleistungen nicht selbst, sondern kauft sie bei Dritten ein, so hat sie – wenn die entsprechenden Schwellenwerte erreicht sind – bei der Beschaffung die Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens einzuhalten. Eine Gemeinde kann daher den Auftrag nicht unbesehen immer dem gleichen Anbieter vergeben. Selbst wenn die Schwellenwerte nicht erreicht sind und eine

freihändige Vergabe zulässig ist, hat sich die Gemeinde an die Grundsätze rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns zu halten: Verbot von Willkür und rechtsungleicher Behandlung, Handeln nach Treu und Glauben, Gebot des fairen Verfahrens, Grundsatz der Nichtdiskriminierung.

Abs. 4 bestimmt, worüber die Gemeinden Regelungen zu erlassen haben. Er entspricht inhaltlich § 4 BVO 63. Den Gemeinden entsteht kein zusätzlicher Regelungsbedarf. Abs. 4 lit. a ist im Sinne der Erläuterungen unter Ziff. 3.2 weit zu verstehen: Unter die Bestimmungen über die Durchführung der Bestattungen fallen alle Bestimmungen, die erforderlich sind, damit die Bestattungen und alle damit zusammenhängenden Belange korrekt vorgenommen werden. Zu ihnen gehören deshalb beispielsweise auch die Regeln über den Zugang zu den Aufbahrungsräumen (vgl. § 23 Abs. 2). Mit lit. c wird klargestellt, dass die Gemeinden eine Gebührenordnung zu erlassen haben, wenn sie Gebühren erheben wollen.

Gemäss § 17 BVO 63 bestimmen die Gemeinden in ihren Bestattungsverordnungen die Art des Transports und der Begleitung der Leichname. Diese Kompetenz ist in Abs. 4 lit. a enthalten. Auf einen separaten Paragrafen kann daher verzichtet werden.

4.2 2. Abschnitt: Leichenschau, Todesbescheinigung und Leichenpass

4.2.1 Geltendes Recht, Regelungsgegenstand und Systematik

Die eidgenössische Zivilstandsverordnung enthält folgende Bestimmungen über die registerrechtliche Behandlung von Todesfällen: Gemäss Art. 8 Bst. g ZStV werden Datum, Zeit und Ort des Todes im Personenstandsregister geführt. Zuständig ist gemäss Art. 20a Abs. 1 derjenige Zivilstandskreis, wo der Tod eingetreten ist (zu Spezialfällen siehe Art. 20a Abs. 2–6 und 20b). In Art. 34a Abs. 1 steht, wer verpflichtet ist, den Tod dem zuständigen Zivilstandsamt zu melden: Stirbt jemand in einem Spital, Alters- und Pflegeheim oder einer vergleichbaren Einrichtung, so ist nach Bst. a die Einrichtung meldepflichtig. Liegt kein solcher Fall vor, ist nach Bst. b zur Meldung des Todes verpflichtet: «die Witwe oder der Witwer, die überlebende Partnerin oder der überlebende Partner, die nächstverwandten oder im gleichen Haushalt lebenden Personen sowie jede andere Person, die beim Tod zugegen war oder die Leiche gefunden hat». Wurde der Tod nicht gemeldet, so ist nach Bst. c jede Behörde meldepflichtig, welcher der Tod zur Kenntnis kommt. Wer beim Tod einer unbekannten Person zugegen war oder die Leiche einer unbekannten Person findet, hat unverzüglich die Polizeibehörde zu benachrichtigen (Art. 34a Abs. 3). Nach Art. 35 Abs. 1 haben die Meldepflichtigen die Todesfälle innert zweier

Tage dem Zivilstandsamt zu melden. Gemäss Art. 35 Abs. 4 kann das kantonale Recht vorsehen, dass Meldepflichtige nach Art. 34a Abs. 1 Bst. b den Tod durch Vermittlung einer Amtsstelle der Wohngemeinde der verstorbenen Person melden können. Insbesondere die Bestimmungen der meldepflichtigen Personen in Art. 34a Abs. 1 sind als übergeordnetes Recht verbindlich und deshalb Ausgangspunkt für die kantonale Bestimmungen in diesem Bereich.

Neben der BVO 63 enthält die Kantonale Zivilstandsverordnung (ZVO, LS 231.1) Bestimmungen über die Meldung von Todesfällen und die Todesbescheinigung: § 18 ZVO sieht vor, dass Todesfälle von Personen, die an ihrem Wohnort verstorben sind, dem Bestattungsamt der Gemeinde gemeldet werden können. Diese Bestimmung macht teilweise – die Meldepflichtigen nach Art. 34a Abs. 1 Bst. b können nicht alle Todesfälle melden, sondern nur diejenigen, bei denen die Person an ihrem Wohnort starb – Gebrauch von der Ermächtigung von Art. 35 Abs. 4 ZStV. § 18 Abs. 2 ZVO verpflichtet die Bestattungsämter, die Meldung unverzüglich dem zuständigen Zivilstandsamt zuzustellen. Diese Bestimmung ist deklaratorisch, denn diese Verpflichtung ergibt sich bereits aus Art. 35 Abs. 4 Satz 2 ZStV. In § 19 Abs. 1 ZVO wird die Ärztin bzw. der Arzt verpflichtet, für die Todesbescheinigung das entsprechende Formular zu verwenden, während Abs. 2 sicherstellt, dass das Bestattungsamt eine Kopie der Todesbescheinigung bekommt, wenn es sich um einen Fall von Art. 34a Abs. 1 Bst. a ZStV oder um eine unbekannte verstorbene Person handelt. Das Bestattungsamt benötigt diese Kopie, weil es nur aus ihr ersehen kann, ob es sich um einen natürlichen Tod handelt und es mit der Bestattung fortfahren kann oder aber ob es auf die Freigabe des Leichnams durch die Staatsanwaltschaft warten muss. § 20 ZVO regelt das Vorgehen beim Tod einer unbekannten Person und bei einem aussergewöhnlichen Todesfall.

Die Bestimmungen über die Leichenschau, die Todesbescheinigung und die Meldepflichten bei einem Todesfall in der BVO 63 sind unvollständig und überarbeitungsbedürftig: (1) In § 6 Abs. 1 wird auf die Vorschriften über das Zivilstandswesen verwiesen, ohne dass Umfang und Ziel der Verweisung näher bezeichnet werden. (2) Die Abläufe sind unklar, denn es wird weder gesagt, wer die Ärztin oder den Arzt aufzubieten hat, noch, was die Ärztin oder der Arzt mit der Todesbescheinigung machen muss. Auch werden nicht alle Fälle genannt, bei denen die Polizei oder Staatsanwaltschaft beigezogen wird. (3) Die Bestimmungen der BVO 63 stehen nicht mehr in Einklang mit den Bestimmungen der eidgenössischen Zivilstandsverordnung.

Die Bestimmungen in der Bestattungsverordnung und in §§ 18–20 ZVO betreffen den gleichen Regelungsgegenstand. Sinnvollerweise ist dieser in einem der beiden Erlasse abschliessend zu regeln. Die Kan-

tonale Zivilstandsverordnung ist der Ausführungserlass für Fragen der Beurkundung des Personenstandes. Die Leichenschau und die Todesbescheinigung betreffen den Vorgang der Beurkundung nicht. Die entsprechenden Bestimmungen richten sich denn auch nicht an die Zivilstandsbeamtinnen und -beamten, sondern an die Ärztinnen und Ärzte und an die Polizei und Staatsanwaltschaft. Systematisch gehören Leichenschau und Todesbescheinigung zum Gesundheitswesen und zum Bestattungsrecht. Es ist daher sinnvoll, diese Bestimmungen in der BesV zu konzentrieren; die entsprechenden Bestimmungen in der Kantonalen Zivilstandsverordnung sind deshalb aufzuheben.

4.2.2 Die Bestimmungen im Einzelnen

§ 4. Beizug einer Ärztin oder eines Arztes oder der Polizei

Wird dem Zivilstandsamt ein Todesfall gemeldet, muss eine ärztliche Bescheinigung über den Tod der gemeldeten Person eingereicht werden (Todesbescheinigung; Art. 35 Abs. 5 ZStV). Es muss daher sichergestellt sein, dass bei jedem Todesfall eine Ärztin oder ein Arzt beigezogen wird, die oder der die Leichenschau durchführt und die Todesbescheinigung ausstellt. Die BesV knüpft die Pflicht zum Beizug einer Ärztin oder eines Arztes an die Meldepflicht gemäss Art. 34a Abs. 1 ZStV an. Demzufolge hat jede oder jeder, die oder der beim Tod einer Person zugegen war oder einen Leichnam findet (und damit gemäss Art. 34a Abs. 1 Bst. b und c ZStV gegenüber dem Zivilstandsamt meldepflichtig ist), eine Ärztin oder einen Arzt beizuziehen (Abs. 1). Ist die Person in einem Spital, einem Alters- und Pflegeheim oder einer vergleichbaren Einrichtung gestorben, erfolgt der Beizug der Ärztin oder des Arztes (sowie die Meldung an das Zivilstandsamt [Art. 34a Abs. 1 Bst. a ZStV]) durch die Leitung der Einrichtung (Abs. 2).

Gemäss BVO 63 war erst die Ärztin oder der Arzt verpflichtet, die Polizei zu benachrichtigen, wenn es sich nicht um einen natürlichen Tod handelte. Abs. 3 legt demgegenüber eine beschränkte Verpflichtung zur Meldung an die Polizei zu einem früheren Zeitpunkt fest. Diese Pflicht besteht, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass der Tod die Folge eines Unfalls, einer Selbsttötung, einer Fehlbehandlung oder einer Straftat war, oder wenn eine unbekannte Person tot aufgefunden wurde. Regelungsabsicht ist, dass in Zweifelsfällen die Polizei so früh als möglich benachrichtigt wird. Diese Verpflichtung dient der korrekten Ermittlung der Todesursache und ist sachgerecht und verhältnismässig. Nach der neuen Bestimmung wird zuerst die Polizei benachrichtigt; diese bietet eine Ärztin oder einen Arzt auf. Dies dürfte bereits heute die übliche Vorgehensweise sein, denn eine Privatperson

benachrichtigt bei aussergewöhnlichen Umständen eher die Polizei als eine Ärztin oder einen Arzt. Zudem ist es für diejenige Person, die einen Leichnam findet, einfacher, die Polizei zu benachrichtigen, als eine Ärztin oder einen Arzt ausfindig zu machen. Wird die Polizei zu diesem Zeitpunkt nicht benachrichtigt, so hat dies die Ärztin oder der Arzt nachzuholen, wenn sie nicht zur Überzeugung gelangt, dass es sich um einen natürlichen Tod handelt (§ 5 Abs. 2).

Abs. 3 lehnt sich an die Formulierung von § 15 Abs. 3 lit. a GesG an. Anstelle des Begriffs Delikt wird jedoch der Begriff Straftat verwendet. Dies entspricht der Terminologie der Schweizerischen Strafprozessordnung (vgl. Art. 253 Abs. 1 StPO). Der Begriff «Fehlbehandlung» wird ausdrücklich genannt, denn nicht jede Fehlbehandlung ist auch eine Straftat. Zudem wird damit verdeutlicht, dass die Spitäler und Heime in allen Fällen, bei denen nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Zusammenhang zwischen dem Tod und einer Behandlung besteht, unverzüglich die Polizei zu benachrichtigen haben.

Dieser Ablauf stellt sicher, dass die Polizei in allen Zweifelsfällen aufgeboten wird: Entweder tut dies bereits diejenige Person, die beim Tod zugegen war oder den Leichnam fand, oder aber die Ärztin oder der Arzt nach durchgeführter Leichenschau.

§ 5. Leichenschau

Die Ärztin oder der Arzt hat den Toten sorgfältig persönlich zu untersuchen. Sie oder er hat immer die Polizei zu benachrichtigen, es sei denn, sie oder er komme zum Schluss, es handle sich um einen natürlichen Tod.

Auf der Todesbescheinigung hat die Ärztin oder der Arzt zwar nur anzukreuzen, ob es sich um einen natürlichen, einen nichtnatürlichen oder einen unklaren Tod handelt. Dennoch hat sie oder er zu versuchen, die Todesursache zu ermitteln. Auch das Formular des Bundesamts für Statistik, das die Ärztin oder der Arzt zu einem späteren Zeitpunkt zum Todesfall auszufüllen hat, verlangt nähere Angaben zur Todesursache.

Die Meldepflicht gemäss Abs. 2 ergibt sich bereits aus § 15 Abs. 3 lit. a GesG, wonach Personen, die einen Beruf des Gesundheitswesens ausüben, der Polizei unverzüglich aussergewöhnliche Todesfälle melden müssen. Dazu gehören insbesondere Todesfälle, die Folge eines Unfalls, eines Delikts, einer Selbsttötung oder einer Fehlbehandlung, einschliesslich ihrer Spätfolgen, waren (vgl. auch § 4 Abs. 3 mit den entsprechenden Erläuterungen). Zwecks Wahrung des Zusammenhangs wird die Regelung des Gesundheitsgesetzes hier wiederholt.

Die BesV stellt klar, dass die Meldepflicht nicht nur in diesen ausdrücklich genannten Fällen besteht. Auf den Beizug der Polizei kann nur verzichtet werden, wenn es sich um einen natürlichen Tod handelt.

§ 6. Todesbescheinigung – Inhalt

Die Ärztin oder der Arzt hat das Ergebnis der Leichenschau auf dem vom Kanton dafür vorgesehenen Formular für die Todesbescheinigung festzuhalten.

Abs. 3 stellt klar, dass sich der Ausstand der Ärztinnen und Ärzte nach den Bestimmungen der ZStV richtet. Diese Frage ist dort in Art. 89 Abs. 3 ZStV abschliessend geregelt. Diese Bestimmung richtet sich auch an Ärztinnen und Ärzte, die Bescheinigungen über den Tod oder die Totgeburt ausstellen. Ärztinnen und Ärzte dürfen deshalb eine Leichenschau nur dann durchführen und eine Todesbescheinigung ausstellen, wenn keiner der in Art. 89 Abs. 3 Bst. a–e ZStV genannten Ausstandsgründe gegeben ist.

§ 7. Todesbescheinigung – Übermittlung

Die Ärztin oder der Arzt übermittelt die Todesbescheinigung derjenigen Person oder Stelle, die sie oder ihn beigezogen oder aufgeboten hat (Abs. 1). Da die beiziehende Person oder Stelle gegenüber dem Zivilstandsamt meldepflichtig ist (vgl. Erläuterungen zu § 4 Abs. 1), kommt die meldepflichtige Person oder Stelle damit in den Besitz der Todesbescheinigung, die sie gemäss Art. 34a Abs. 5 ZStV dem Zivilstandsamt einzureichen hat. Wurde die Ärztin oder der Arzt von der Polizei aufgeboten, ist es ebenfalls diese, welche die Meldung an das Zivilstandsamt weiterzuleiten hat (Art. 34a Abs. 3 ZStV). Einzig in Fällen, bei denen es eine Witwe oder einen Witwer, eine überlebende Partnerin oder einen überlebenden Partner oder eine andere im gleichen Haushalt lebende Person gibt und bei denen dennoch die Ärztin oder der Arzt durch eine andere Person, die beim Tod zugegen war, aufgeboten wurde, wäre es allenfalls naheliegender, einer der aufgezählten Personen anstelle der letztgenannten die Todesbescheinigung auszuhändigen. Für die Ärztin oder den Arzt dürfte es jedoch mit weniger Aufwand verbunden sein, die Todesbescheinigung derjenigen Person auszuhändigen, die sie oder ihn aufgeboten hat, denn diese ist ihr oder ihm bereits bekannt.

Wird nach einem Todesfall eine Ärztin oder ein Arzt beigezogen, weil es sich nach erster Einschätzung um einen natürlichen Tod handelt, so hat nach Abs. 2 die Ärztin oder der Arzt die Todesbescheinigung gleichwohl der Polizei zu übermitteln, wenn sie oder er zum Schluss kommt, dass es sich nicht um einen natürlichen Tod handelt. Damit wird die Polizei in das Verfahren einbezogen. Diese leitet die Meldung an das Zivilstandsamt weiter (vgl. auch Art. 34a Abs. 3 ZStV).

Gemäss dem Zürcherischen Verband der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten stellt die Abgabe der Todesbescheinigung an Angehörige in der Praxis teilweise ein Problem dar, denn den Angehörigen sei nicht immer bewusst, dass sie das Original dem Zivilstandsamt einzureichen hätten. Dies spräche für eine Regelung, wonach die beigezogene Ärztin oder der beigezogene Arzt die Todesbescheinigung direkt dem Zivilstandsamt einzureichen hätte. Für die Ärztin oder den Arzt ist das jedoch mit Unsicherheiten verbunden, denn sie oder er weiss unter Umständen nicht, welches Amt für die Entgegennahme der Todesmeldung zuständig ist.

§ 8. Todesbescheinigung – Entschädigung

Gemäss § 7 Abs. 1 BVO 63 ist die Ärztin oder der Arzt für die Leichenschau und die Todesbescheinigung von der Gemeinde, in welcher der Tod erfolgt oder die Leiche aufgefunden wurde, zu entschädigen. Gemäss § 7 Abs. 2 BVO 63 beträgt die Entschädigung Fr. 25. Diese Bestimmungen gaben wiederholt zu Diskussionen Anlass. Verschiedene Gemeinden machten geltend, es sei auf sie zu verzichten. Der Vernehmlassungsentwurf enthielt sie deshalb nicht. Die Ärztegesellschaft des Kantons Zürich (AGZ) lehnte die Streichung ab mit dem Argument, das Ausstellen und Übermitteln der Todesbescheinigung sei eine amtliche Tätigkeit, die abzugelten sei.

Es sind zwei Dinge auseinanderzuhalten: Das Entgelt für die Vornahme der Leichenschau und dasjenige für das Ausstellen und Übermitteln der Todesbescheinigung. Für Ersteres enthält der TARMED eine Tarifposition (00.1390 «Feststellen des Todes durch den Facharzt»). Diese medizinische Tätigkeit kann daher über den TARMED abgerechnet werden. Dies hat mit dem Bestattungswesen nichts zu tun; die BesV muss diesen Sachverhalt daher nicht regeln. Deshalb ist auch der Vorschlag der AGZ abzulehnen, eine subsidiäre Bezahlpflicht für die Gemeinden für die Vornahme der Leichenschau einzuführen.

Mit dem TARMED wird nur die medizinische Tätigkeit abgegolten. Das Ausstellen und Übermitteln der Todesbescheinigung ist daher als amtliche Tätigkeit gesondert abzugelten. Die Entschädigung dafür ist in der BesV festzusetzen. Der Zeitbedarf für das Ausstellen und Übermitteln ist begrenzt. Für das Ausstellen von Urkunden durch das Zivilstandsamt beträgt die Gebühr gemäss Ziff. I. 1.1 des Anhangs 1 der Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen (ZStGV, SR 172.042.110) Fr. 30. Dieser Betrag ist auch für das Ausstellen und Übermitteln der Todesbescheinigung angemessen.

Aus Sicht der Gemeinden weisen die Todesbescheinigungen häufig nicht die wünschbare Qualität auf: Sie können manchmal nur mit Mühe oder gar nicht entziffert werden, und sie sind teilweise unvollständig

oder nicht korrekt ausgefüllt. Dies gilt insbesondere für die Angabe zum Wohnsitz. Mit der Festsetzung einer Entschädigung ist die Erwartung verbunden, dass die Todesbescheinigung leserlich, vollständig und korrekt ausgefüllt wird.

Gemäss § 7 Abs. 1 BVO 63 hatte diejenige Gemeinde, in welcher der Tod eingetreten oder die Leiche aufgefunden worden war, die Ärztin oder den Arzt zu entschädigen. Abs. 1 erklärt dafür die Wohngemeinde für zuständig, die auch für die übrigen Bestattungskosten aufzukommen hat, denn es ist wenig sinnvoll, lediglich für diesen Kleinbetrag eine andere Gemeinde aufkommen zu lassen, selbst wenn man berücksichtigt, dass in bestimmten Fällen die Ärztin oder der Arzt sich zuerst erkundigen muss, welches die Wohngemeinde ist.

§ 9. Meldung von Todesfällen

Todesfälle sind dem gemäss eidgenössischer Zivilstandsverordnung zuständigen Zivilstandsamt zu melden (Abs. 1 Satz 1). Mit der Meldung ist auch die Todesbescheinigung einzureichen (Art. 35 Abs. 5 ZStV), und zwar im Original. Offenbar tun sich meldepflichtige Privatpersonen manchmal schwer, das Original der Todesbescheinigung dem zuständigen Amt auszuhändigen. Deshalb wurde in der Vernehmlassung eine Regelung angeregt, wonach die meldepflichtigen Personen oder Stellen eine Kopie der Todesbescheinigung erhalten sollen. Dazu besteht keine Veranlassung: Mehr als zwei Drittel der Todesfälle ereignen sich in Spitälern oder Heimen. In der Praxis wird in den meisten dieser Fälle der Tod korrekt gemeldet. In diesen Fällen ist deshalb keine Kopie erforderlich. Sie ist es jedoch auch in den übrigen Fällen nicht: Bekämen die Angehörigen eine Kopie der Todesbescheinigung, bestünde die Gefahr, dass sie diese Kopie später verwendeten, um den Todesfall weiteren Stellen wie beispielsweise Banken und Versicherungen zur Kenntnis zu bringen. Dafür ist die Todesbescheinigung jedoch nicht vorgesehen. Diesem Zweck dient erst die «Bestätigung der Anmeldung eines Todesfalles», die vom Zivilstandsamt ausgestellt wird.

Abs. 1 Satz 2 verpflichtet das Zivilstandsamt, dem Bestattungsamt der letzten Wohngemeinde der verstorbenen Person eine Kopie der ärztlichen Todesbescheinigung zu übermitteln. Mit dieser Regelung wird einer Anregung verschiedener Gemeinden in der Vernehmlassung entsprochen, wonach sicherzustellen sei, dass das zuständige Bestattungsamt in allen Fällen rechtzeitig über den Tod informiert werde. Das Bestattungsamt benötigt die Todesbescheinigung, damit es weiss, ob es sich um einen natürlichen Tod handelt oder ob es für die Bestattung die Freigabe der Staatsanwaltschaft abwarten muss (vgl. Ziff. 4.2.1). Die Zivilstandsämter sollten deshalb die Todesbescheinigungen so schnell wie möglich weiterleiten. Abs. 1 stellt sicher, dass jeweils so-

wohl das Zivilstandsamt als auch das Bestattungsamt über den Todesfall informiert sind und über mindestens eine Kopie der Todesbescheinigung verfügen.

Abs. 2 macht von der Ermächtigung von Art. 35 Abs. 4 Satz 1 ZStV Gebrauch. Er übernimmt die Bestimmung von § 18 Abs. 1 ZVO mit Ausnahme der dort enthaltenen Einschränkung, dass die Person an ihrem Wohnort verstorben sein muss.

Abs. 3 stellt sicher, dass das Zivilstandsamt das Original der Todesbescheinigung erhält. Die Todesbescheinigung wird für die Eintragung des Todesfalls und für die Beantwortung der Frage, ob die Bestattung vorgenommen werden kann, benötigt. Darin erschöpft sich ihr Zweck. Sie dient insbesondere nicht dazu, den Todesfall weiteren Stellen zur Kenntnis zu bringen.

§ 10. Freigabe zur Bestattung

Im Vernehmlassungsverfahren wiesen verschiedene Gemeinden darauf hin, dass die Zusammenarbeit mit der Polizei nicht reibungslos funktioniere. Es sei eine Tendenz festzustellen, dass die Polizeibehörden die Gemeinden bei aussergewöhnlichen Todesfällen nicht über das Ergebnis ihrer Untersuchungen informierten. Es sei daher eine entsprechende Informationspflicht in die BesV aufzunehmen. Diesem Anliegen wird dadurch Rechnung getragen, dass § 10 die Staatsanwaltschaft, die gemäss Art. 253 Abs. 2 StPO den Leichnam zur Bestattung freizugeben hat, verpflichtet, diese Freigabe erstens so bald als möglich vorzunehmen und zweitens unverzüglich das Bestattungsamt über die Freigabe zu informieren. Die Freigabe kann erst erfolgen, wenn die Voraussetzungen von Art. 253 Abs. 2 StPO (Identität des Leichnams steht fest, und es bestehen keine Hinweise auf eine Straftat) gegeben sind und wenn die Staatsanwaltschaft den Leichnam für die Strafuntersuchung nicht mehr benötigt.

§ 11. Leichenpass

Gemäss Art. 16 Abs. 3 der Verordnung vom 17. Juni 1974 über Transport und Beisetzung ansteckungsgefährlicher Leichen sowie Transport von Leichen vom und ins Ausland (SR 818.61) haben die Kantone eine Amtsstelle zu bezeichnen, welche die Leichenpässe ausstellt. Die bisherige Regelung, wonach die Bezirksärztinnen und Bezirksärzte die Leichenpässe ausstellen, wird beibehalten.

4.3 3. Abschnitt: Bestattung

4.3.1 Kap. A – Grundsätze

§ 12. Verantwortung für die Durchführung

Abs. 1 hält fest, dass die Wohngemeinde für die Durchführung der Bestattung verantwortlich ist. Mit dieser Regelung wird auf ein in der Vernehmlassung geschildertes Problem reagiert, wonach es immer wieder Fälle gebe, in denen der Todesfall dem Bestattungsamt einer anderen Gemeinde gemeldet werde (z. B.: Meldung an das Bestattungsamt derjenigen Gemeinde, in der jemand verstorben ist, statt an das Bestattungsamt der Wohngemeinde). Führe dieses die Bestattung durch, seien die Angehörigen häufig überrascht, wenn ihnen die Kosten auferlegt werden.

Gesundheitsgesetz und BesV gehen davon aus, dass die Verantwortung für die Bestattung bei der Wohngemeinde liegt: Gemäss § 55 Abs. 1 GesG erfolgt die Bestattung auf dem Friedhof derjenigen Gemeinde, wo die oder der Verstorbene den letzten Wohnsitz hatte, und gemäss § 56 Abs. 1 GesG erfolgt die Bestattung in der Wohngemeinde unentgeltlich. Mit Wohngemeinde ist diejenige Gemeinde gemeint, wo sich der Wohnsitz einer Person im Sinne von Art. 23 ZGB befindet.

Die BesV stellt deshalb in § 12 klar, dass die Wohngemeinde für die Durchführung der Bestattung verantwortlich ist. Wird der Todesfall einem anderen Bestattungsamt als demjenigen der Wohngemeinde gemeldet, so hat es das Bestattungsamt der Wohngemeinde zu informieren. Damit ist sichergestellt, dass die Wohngemeinde von Anfang an in die Bestattung involviert ist und diese organisieren kann. Zudem ist damit gewährleistet, dass die Bestattung unentgeltlich ist, wenn die Angehörigen nicht wünschen, dass die Bestattung ausserhalb der Wohngemeinde erfolgt (vgl. §§ 45 und 46).

Die Kosten für Sarg, Einsargung, Kremation und Urne dürften direkt bei der Wohngemeinde anfallen, denn diese Bestattungshandlungen werden von ihr in Auftrag gegeben oder aber von ihr genehmigt. Ist dies ausnahmsweise nicht der Fall, hat sie sich mit einer Pauschale an diesen Kosten zu beteiligen (vgl. § 46 Abs. 2 sowie die entsprechenden Erläuterungen zu § 46).

§ 13. Bestattungsarten

Der Kanton Zürich sieht zwei Bestattungsarten vor: Die Erdbestattung und die Feuerbestattung (zu den Begriffen siehe Ziff. 3.2). Damit ist der im Kanton Zürich am 26. Juli 1877 (vgl. Erläuterungen zum Gesetz betreffend die Leichenbestattung vom 29. Juni 1890, O.S. XXII. 220, § 13 Fn. 1) begonnene Prozess der Gleichbehandlung der Feuerbestattung mit der Erdbestattung abgeschlossen.

Ein Unterschied besteht hinsichtlich der Örtlichkeiten: Erdbestattungen sind nur auf Gemeindefriedhöfen und Privatfriedhöfen zulässig (vgl. § 27 Abs. 1); Urnen werden zwar in der Regel auf Gemeindefriedhöfen beigesetzt (vgl. § 28 Abs. 1), die Angehörigen können jedoch im Rahmen der Schicklichkeit auch anderweitig darüber verfügen (vgl. § 55 Abs. 4 Satz 2 GesG).

§ 14. Grabreihenfolge

§ 14 enthält einen der zentralen Grundsätze des Bestattungswesens im Kanton Zürich: Särge und Urnen sind in der zeitlichen Reihenfolge der Bestattungen beizusetzen. Diejenige Person, die als nächste bestattet wird, erhält den nächsten freien Grabplatz. Es gilt: Gleichheit für alle, ohne Rücksicht auf Stand, Konfession und Todesart. Es ist einer Gemeinde nicht gestattet, einen beliebigen Grabplatz zu wählen, sondern sie hat den nächsten freien im entsprechenden Grabfeld zu wählen. Damit wird auch der Anspruch auf Rechtsgleichheit (vgl. Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 11 KV) verwirklicht.

Der Grundsatz der festen Grabreihenfolge und der Numerus clausus der zulässigen Grabfeldarten (vgl. § 33) gehören zusammen, denn je mehr Grabfeldarten zugelassen werden, desto eher können Unterschiede gemacht werden. Gemeinden dürfen deshalb nur die in § 33 genannten Grabfeldarten anlegen, und sie haben hinsichtlich der Grabreihenfolge § 14 zu beachten.

§ 15. Ruhefrist

Die Ruhefrist beträgt 20 Jahre. Dies ist ein weiterer zentraler Grundsatz des Bestattungswesens im Kanton Zürich. Die Gemeinden können jedoch – wie in der Vernehmlassung von verschiedener Seite beantragt – längere Ruhefristen festlegen. Die Ruhefrist gilt für alle Grabfeldarten (vgl. § 33 Abs. 1).

Es gibt im Kanton Zürich damit weiterhin keinen Anspruch auf ewige Grabesruhe (vgl. dazu ausführlich Erläuterungen zu § 33).

Wer einwilligt, dass eine Urne in einem bestehenden Grab beigesetzt wird, willigt auch ein, dass er nicht nochmals einen Grabplatz dafür bekommt, wenn das Grab abgeräumt wird (Abs. 3).

Es ist nicht zulässig, ein Grab *während laufender Ruhefrist* zusätzlich zu belegen (keine vertikale Schichtung mehrerer Särge in einem Grab während laufender Ruhefrist). Das ergibt sich durch Umkehrschluss aus § 35 Abs. 2, wonach die Gemeinden bei Privatgräbern eine zusätzliche Belegung während laufender Ruhefrist zulassen können. *Nach abgelaufener Ruhefrist* ist eine solche Schichtung jedoch erlaubt. In verschiedenen Gemeinden besteht die Praxis, einen Grabplatz durch vertikale Schichtung mehrfach zu belegen. Diese Möglichkeit soll den Gemeinden nicht genommen werden. Die BesV schränkt daher solche

Bestattungen nach abgelaufener Ruhefrist nicht ein. Beispiel: In der Stadt Zürich werden die Grabfelder für Musliminnen und Muslime dreischichtig belegt. Dies ist zulässig.

§ 16. Tot- und Fehlgeburten

Gemäss § 53 BVO 63 gilt die BVO 63 für Totgeburten nur, sofern die Eltern eine förmliche Bestattung wünschen. Über die übrigen Totgeburten ist auf andere Weise schicklich zu verfügen. Gemäss Art. 9 Abs. 2 ZStV wird als Totgeburt ein Kind bezeichnet, das ohne Lebenszeichen auf die Welt kommt und ein Geburtsgewicht von mindestens 500 Gramm oder ein Gestationsalter von mindestens 22 vollendeten Wochen aufweist. Diese Bestimmung entscheidet darüber, welche tot geborenen Föten gemeldet werden müssen und welche nicht. Der Begriff Totgeburt gemäss Zivilstandsverordnung ist auch für die Bestattungsverordnung massgebend. Der Begriff Fehlgeburt (auch: Abort) ist weitergehend; er umfasst auch tot geborene Embryos (Frucht im Mutterleib während der Embryogenese, die zwischen dem 16. und 60. Gestationstag stattfindet) und tot geborene Föten (Frucht im Mutterleib ab 61. Gestationstag bis zur Geburt).

Der Anspruch auf eine förmliche Bestattung soll nicht davon abhängen, in welcher Schwangerschaftswoche die Fehlgeburt stattgefunden hat. Es ist heute nicht mehr vertretbar, Eltern die förmliche Bestattung mit dem Argument zu verweigern, es handle sich nicht um eine Totgeburt im Sinne der Zivilstandsverordnung. Massgebend ist, ob die Eltern eine förmliche Bestattung wünschen. § 16 Abs. 1 stellt daher klar, dass die Bestattungsverordnung sowohl für Totgeburten als auch für Fehlgeburten zur Anwendung kommt, wenn die Eltern eine förmliche Bestattung wünschen. Die Eltern haben somit unabhängig vom Alter des Embryos oder Fötus einen Anspruch gegenüber der Gemeinde auf eine förmliche Bestattung.

In der Vernehmlassung beantragten die Eidgenössisch-Demokratische Union und die Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich, Totgeburten seien immer zu bestatten. Diese Forderung wurde nicht übernommen, da sie zu weit geht und zu starr ist. Es ist vielmehr sachgerecht, den Entscheid, ob eine förmliche Bestattung erfolgen soll, den Eltern zu überlassen.

Abs. 2 entspricht § 53 Abs. 2 BVO. Er richtet sich unter anderem an Spitäler und Geburtshäuser und verpflichtet diese, schicklich mit den Tot- und Fehlgeburten umzugehen. Eine Entsorgung zusammen mit dem übrigen organischen Material ist nicht zulässig. Das Universitätsspital Zürich beispielsweise setzt Abs. 2 um, indem es das Angebot der Stadt Zürich für Beisetzungen im «Gemeinschaftsgrab für die ganz Kleinen» nutzt, über das die Stadt seit 2003 verfügt. Dieses Grab enthält ein Sammelgrab und ein Gemeinschaftsgrab. In beiden können

sowohl Totgeburten im Sinne der eidgenössischen Zivilstandsverordnung als auch die übrigen Fehlgeburten beerdigt werden.

§ 17. Öffentlichkeit

Wer von einer verstorbenen Person Abschied nehmen will, soll dies tun können. Dem Umgang mit dem Tod und der Trauerarbeit ist auch in der heutigen Zeit genügend Raum zu geben. Dies spricht für einen offenen Umgang mit dem Tod und damit für die Öffentlichkeit von Abdankungen und Beisetzungen und die Veröffentlichung der entsprechenden Informationen. Allerdings ist ein Trend festzustellen, dass Angehörige die Öffentlichkeit ausschliessen wollen. Dieses Interesse ist gegen das erwähnte Interesse der Öffentlichkeit abzuwägen. Abs. 1 geht deshalb vom Grundsatz aus, dass Abdankungen und Beisetzungen öffentlich sind. Nur wenn eine anderslautende Weisung der anordnungsberechtigten Person vorliegt, soll die Öffentlichkeit ausnahmsweise ausgeschlossen werden.

Im Vernehmlassungsverfahren war umstritten, ob und in welchem Umfang Todesfälle zu publizieren sind. Es besteht ein öffentliches Interesse daran, über den Tod einer Person informiert zu werden. Deshalb sollen in allen Fällen die Personalien der verstorbenen Person und die Tatsache ihres Hinschieds publiziert werden (Abs. 2). Die Publikation soll von der anordnungsberechtigten Person nicht untersagt werden können.

Von der Information über den Tod zu unterscheiden, ist die Information über Zeitpunkt und Ort der Abdankung. Es ist nicht erforderlich, deren Publikation zwingend vorzuschreiben. Es ist Sache der anordnungsberechtigten Person, über Zeitpunkt und Ort der Abdankung zu informieren. Zudem können die Gemeinden nicht gewährleisten, dass die Publikation im amtlichen Publikationsorgan rechtzeitig vor der Abdankung erfolgt. Abs. 3 ermächtigt deshalb die Gemeinden, die Publikation vorzunehmen; sie müssen dies aber nicht tun. Dies ermöglicht Absprachen mit den Angehörigen und trägt den Traditionen in den Gemeinden Rechnung. Die anordnungsberechtigte Person kann zudem die Publikation von Zeit und Ort untersagen.

4.3.2 Kap. B – Anordnungen

4.3.2.1 Anordnungsbefugnis und persönliche Freiheit

Kap. B ist die grösste Neuerung gegenüber der BVO 63. Im Vernehmlassungsverfahren wurden lediglich kleinere Änderungen zu Randpunkten angeregt, die Neuerung selbst wurde von niemandem infrage gestellt.

In der Praxis gibt häufig die Frage, wer darüber bestimmt, wie eine Person bestattet wird, zu Diskussionen Anlass. Die BVO 63 lässt diese Frage offen. Sie sagt in §§ 21 und 23 lediglich, die Erd- bzw. Feuerbestattung erfolge auf Wunsch des Verstorbenen oder der Angehörigen.

Die Frage der Anordnungsbefugnis ist nicht nur für die Bestimmung der Bestattungsart bedeutsam, sondern auch für den Leichentransport, den Ort der Bestattung, die Anordnungen zur Abdankung, die Öffentlichkeit der Abdankungen und Beisetzungen, die Art des Grabes, das Schicksal der Urne, die Beisetzung von Urnen in bestehende Urnen- oder Erdgräber, die Bepflanzung der Gräber und für die Aushändigung der Urne nach Abräumung der Gräber.

Beim Umgang mit Leichnamen treffen mehrere Interessen aufeinander, die gegeneinander abzuwägen sind. Das Bundesgericht umschreibt diese wie folgt:

> «Die in Art. 10 Abs. 2 BV verbriefte persönliche Freiheit umfasst auch das Recht des Einzelnen, in den Schranken der Gesetzgebung, der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten zu Lebzeiten selbst über das Schicksal seines Leichnams sowie die Art und den Ort der Bestattung zu bestimmen. […] Das Selbstbestimmungsrecht, zu Lebzeiten über seinen toten Körper zu verfügen und die Modalitäten seiner Bestattung festzulegen, zeitigt Wirkungen über den Tod hinaus. Nach der Rechtsprechung hat dieses Recht grundsätzlich Vorrang vor dem Bestimmungsrecht der hinterbliebenen Angehörigen, welches nur subsidiär zum Zuge kommt, wenn keine entsprechenden schriftlichen oder mündlichen Anordnungen des Verstorbenen vorliegen.» (BGE 129 I 173, 180 E. 4)
>
> «Die in Art. 10 Abs. 2 BV gewährleistete persönliche Freiheit schützt auch die emotionalen Bindungen der Angehörigen zu einem Verstorbenen. Kraft dieser engen Verbundenheit steht den Angehörigen das Recht zu, über den Leichnam des Verstorbenen zu befinden, die Art und den Ort der Bestattung festzulegen sowie sich gegen ungerechtfertigte Eingriffe in den toten Körper zur Wehr zu setzen.» (BGE 129 I 173, 177 E. 2.1)

Gemäss Art. 8 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 2004 über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen (Transplantationsgesetz, SR 810.21) hat der Wille der verstorbenen Person Vorrang vor demjenigen der nächsten Angehörigen. Gemäss Art. 378 Abs. 1 Ziff. 1 ZGB ist die in einer Patientenverfügung bezeichnete Person berechtigt, die urteilsunfähige Person zu vertreten. Auch diese Bestimmung geht davon aus, dass der Wille der betroffenen Person vorgeht. Beide Bestimmungen regeln zwar nicht das Bestattungswesen, sie betreffen aber ebenfalls Bereiche, in denen es darum geht, über den

Körper einer Person zu bestimmen. Insbesondere die Fragen, wer in eine Transplantation einwilligen kann und wie dabei vorzugehen ist, sind vergleichbar mit der Frage, wer über die Belange der Bestattung entscheidet. Die vom Bundesgesetzgeber getroffene Güterabwägung kann daher für die Bestattungsverordnung übernommen werden. § 19 Abs. 1 ordnet daher an, dass der Wille der verstorbenen Person zu respektieren ist, solange er sich im Rahmen der Schicklichkeit bewegt.

4.3.2.2 Schicklichkeit bei gegenläufigen Interessen

Im Unterschied zur Transplantation und zur Patientenverfügung werden bei einer Bestattung die Angehörigen durch Anordnungen des Verstorbenen, welche die Ausgestaltung und Durchführung der Abdankung und damit zusammenhängende Bereiche betreffen, direkt betroffen. Aus oben zitiertem Entscheid des Bundesgerichts ergibt sich, dass der Wille des Verstorbenen nicht in jedem Fall Vorrang hat. Dazu kommt, dass die Gemeinde keine Möglichkeit hat, gegen den Willen der Angehörigen eine bestimmte Art der Bestattungsfeier anzuordnen oder zu untersagen. Die Wünsche der Verstorbenen stossen hier an faktische Grenzen. Das Bundesgericht hielt zu dieser Frage in einem Entscheid aus dem Jahr 1971 fest:

> «Es ergibt sich […] aus der Verfassung […], dass die Pflicht der staatlichen Behörde zum Einsatz der staatlichen Mittel […] zum Schutz der Glaubens- und Kultusfreiheit bei einem Begräbnis nur eine beschränkte ist. Die staatliche Behörde hat […] nur dafür zu sorgen, dass jeder Verstorbene schicklich beerdigt werden kann; im übrigen ist sie nicht verpflichtet, eine bestimmte Art der Bestattungsfeier anzuordnen oder zu untersagen […]. Daraus folgt, dass die staatlichen Behörden von Verfassungs wegen nicht gehalten sind, dafür zu sorgen, dass eine von einem Verstorbenen gewünschte Bestattungsfeier auch gegen den Willen seiner Angehörigen abgehalten wird, es wäre denn, es hätte eine nicht der Anordnung des Verstorbenen entsprechende Feier als unschicklich zu gelten, worüber nicht das Bundesgericht zu befinden hat.» (BGE 97 I 221, 231)

Über die Frage der Schicklichkeit in diesem Fall entschied der Bundesrat am 9. August 1972:

> «[Es] ergibt sich, dass die Schicklichkeit des Begräbnisses dadurch, dass die Gestaltung der Bestattungsfeier nicht dem letzten Willen des Verstorbenen entspricht, nicht berührt wird. Die kantonalen Behörden können daher […] zu keinen Handlungen verpflichtet werden, welche der Verwirklichung diesbezüglicher letztwilliger Anordnungen zu dienen hätten.» (VPB 1972 Nr. 2 E. 4 S. 14)

Gemäss Bundesgericht darf eine Güter- oder Interessenabwägung stattfinden:

> «Das Bestimmungsrecht über den toten Körper kann […] nicht zu jenem Kernbereich der Persönlichkeit gerechnet werden, der – wie im Falle des Rechts auf das Leben – eine Güterabwägung mit Rücksicht auf den hohen Wert des betroffenen Gutes schlechterdings nicht zulässt.» (BGE 101 II 177, 197 E. 6a).

4.3.2.3 Die Bestimmungen im Einzelnen

§ 18. Inhalt

Abs. 1 enthält den Grundsatz, dass der Wille der anordnungsberechtigten Person beachtet wird, soweit er sich im Rahmen der Schicklichkeit bewegt. Diese Bestimmung richtet sich in erster Linie an die Gemeinden, die für die Durchführung der Bestattung verantwortlich sind. «Anordnungsberechtigte Person» ist diejenige Person, die sich aus der Anwendung von §§ 19 und 20 ergibt.

Abs. 2 zählt auf, bei welchen Punkten dieser Wille massgebend ist.

Einerseits sollen die Bestattungsdienstleistungen einer Gemeinde grundsätzlich für alle Einwohnerinnen und Einwohner gleich sein (Gleichbehandlungsgebot), anderseits soll die Gemeinde vor übermässigem Aufwand geschützt werden. Aus dem Anspruch auf schickliche Beerdigung kann nicht abgeleitet werden, dass die Gemeinden teure Sonderwünsche zu erfüllen und zu bezahlen haben. Abs. 3 stellt daher klar, dass die Gemeinden Sonderwünsche in Rechnung stellen können. Es handelt sich um eine Kann-Bestimmung. Die Gemeinden verfügen über einen verhältnismässig grossen Ermessensspielraum, ob und in welchem Umfang sie Sonderwünschen nachkommen und ob und in welchem Umfang sie dafür Rechnung stellen. Eine Gemeinde sollte Sonderwünschen jedoch nachkommen, wenn es die Umstände und Abläufe gestatten und wenn sämtliche Kosten von denjenigen Personen getragen werden, die Sonderwünsche haben. Nicht unter Abs. 3 fallen Wünsche, die sich problemlos in den Ablauf der Bestattung einbetten lassen, selbst wenn sie gewisse Mehrkosten verursachen. Beispiel: Entspricht es dem Standardablauf in einer Gemeinde, den Sarg vor der Abdankung beizusetzen, ist es kein Sonderwunsch im Sinne dieser Bestimmung, wenn jemand wünscht, den Sarg erst nach der Abdankung beizusetzen. Die Gemeinde hat diesem Wunsch nachzukommen und muss die dadurch verursachten Mehrkosten tragen.

§§ 19 und 20. Anordnungsberechtigte Person

§ 19 Abs. 1 legt fest, dass in erster Linie der Wille der verstorbenen Person massgebend ist. Neben dieser Grundentscheidung sind zwei weitere Fragen zu beantworten: (1) Wie wird der Wille der verstorbenen Person ermittelt? (2) Wer ist berechtigt, Anordnungen zu treffen, wenn keine Willensäusserung der verstorbenen Person vorliegt?

Zu (1): Die Formulierungen von § 19 Abs. 2 und 3 lehnen sich eng an Art. 4 der Verordnung vom 16. März 2007 über die Transplantation von menschlichen Organen, Geweben und Zellen (Transplantationsverordnung, SR 810.211) an. Anstelle einer (dynamischen) Verweisung auf die Transplantationsverordnung wurde der Text übernommen. Dies verbessert die Lesbarkeit der Verordnung. Die Klarstellung in § 19 Abs. 3, wonach Auskünfte nach Abs. 2 auch bei Personen unter 16 Jahren eingeholt werden können, ist erforderlich, weil die anordnungsberechtigten Personen älter als 16 Jahre sein müssen (vgl. § 20 Abs. 2 lit. b–e). Für die Ermittlung des Willens der verstorbenen Person ist diese Altersgrenze nicht erforderlich. Es genügt, dass die anordnungsberechtigte Person urteilsfähig ist in Bezug auf den Willen und dessen Wiedergabe.

Für die Beantwortung der Frage, ob eine Willenserklärung der verstorbenen Person vorliegt, können ergänzend die Bestimmungen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts beigezogen werden. Insbesondere ist zu ermitteln, ob eine Patientenverfügung vorliegt (vgl. Art. 370–373 ZGB), denn es ist gut möglich, dass in der Patientenverfügung auch Anweisungen enthalten sind, wie mit dem Leichnam umzugehen ist. Die Willenserklärung muss nicht zwingend schriftlich vorliegen. Auch eine mündlich überlieferte Willenserklärung ist beachtlich, wenn erstellt ist, dass sie von der verstorbenen Person stammt und ihrem Willen entspricht.

Zu (2): Die in § 20 Abs. 2 vorgesehene Kaskade entspricht Art. 5 Abs. 2 der Transplantationsverordnung. Nicht übernommen wurde Art. 5 Abs. 3 (Regelung für den Fall, dass es mehrere nächste Angehörige gibt). Dieser passt für das Bestattungsrecht ohnehin nicht, da hier ein Entscheid erforderlich ist, während bei der Transplantation diese einfach unterbleibt, wenn nichts Gegenteiliges feststeht.

§ 20 Abs. 2 enthält die gesetzliche Vermutung, dass diese Personen in dieser Reihenfolge mit der verstorbenen Person am engsten verbunden waren. Dies schliesst nicht aus, dass im Einzelfall etwas anderes nachgewiesen wird (vgl. dazu BGE 101 II 177, 193 E. 5b).

§ 21. Gemeinde

Ist kein Wille einer anordnungsberechtigten Person bekannt, trifft die Gemeinde die erforderlichen Anordnungen (Abs. 1). Dies gilt auch,

wenn nach § 20 mehrere Personen der gleichen Stufe anordnungsberechtigt sind, sich aber nicht einigen können, oder wenn keine Anordnungen erlassen werden, denn eine Anordnungspflicht der in § 20 Abs. 2 genannten Personen besteht nicht. Die Gemeinde trägt dem mutmasslichen Willen und den Traditionen der Religionsgemeinschaft der verstorbenen Person Rechnung (§ 21 Abs. 2).

§ 21 Abs. 2 wurde gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf dahingehend präzisiert, dass die Gemeinde dem mutmasslichen Willen der verstorbenen Person nur im Rahmen der Rechtsordnung Rechnung trägt. Damit wurde entsprechenden Befürchtungen einzelner Vernehmlassungsteilnehmenden Rechnung getragen. Über diese Bestimmung kann von der Gemeinde nicht etwas verlangt werden, das nach der BesV nicht zulässig oder nicht vorgesehen ist.

4.3.3 Kap. C – Ablauf

§ 22. Einsargung

Grundsätzlich ist für jede verstorbene Person ein besonderer Sarg zu verwenden. Abs. 2 lässt aber Ausnahmen zu («in der Regel»). Solche Ausnahmen stellen beispielsweise die in § 11 Abs. 2 BVO 63 genannten Fälle – gemeinsam verstorbene Kinder bis zu vier Jahren und Bestattung einer bei der Geburt gestorbenen Wöchnerin mit ihrem toten Kind – dar. Die Gemeinden verfügen über einen Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Frage, ob ein Ausnahmefall vorliegt. Nicht zulässig ist hingegen eine Bestattung ohne Sarg.

Gemäss § 12 BVO 63 ist es Sache der Angehörigen, Leichenhemden und Sargkissen zu beschaffen. Sinn und Zweck dieser Bestimmung erschliessen sich heute nicht mehr. Sie widerspricht zudem dem Grundsatz von § 56 Abs. 1 GesG, dass die Bestattung in der Wohngemeinde unentgeltlich ist. Sie ist deshalb nicht in die neue Verordnung zu überführen. Es ist daher Aufgabe der Gemeinde, auch für Leichenhemd und Sargkissen besorgt zu sein. Sie darf diese Kosten den Angehörigen nicht in Rechnung stellen. Diesen steht es aber frei, auf ihre Kosten andere Kleidung und ein anderes Kissen zu beschaffen.

§ 13 BVO 63 (Verpflichtung der Gemeinden, Särge in verschiedener Grösse vorrätig zu haben) ist überflüssig. Diese Verpflichtung ergibt sich bereits aus dem Anspruch auf schickliche Beerdigung.

In einzelnen Vernehmlassungsantworten wurde angeregt, die Sargpflicht zu überdenken, während die Mehrheit sie nicht infrage stellte. Eine Nachfrage bei Gemeinden ergab, dass die Aufhebung der Sargpflicht auf grossen Widerstand stiesse. Insbesondere wurde geltend gemacht, es sei aus technischen Gründen nicht möglich, auf einen Sarg zu

verzichten, denn der Transport eines Leichnams und seine Beisetzung auf dem Friedhof seien ohne Sarg nicht zu bewerkstelligen. Die Sargpflicht betrifft vor allem die Musliminnen und Muslime, die traditionellerweise in einem Leichentuch und nicht in einem Sarg bestattet werden. Allerdings wird ein einfacher Holzsarg von den muslimischen Glaubensgemeinschaften akzeptiert. Selbst in den Städten Zürich und Winterthur, die über separate Grabfelder für Musliminnen und Muslime verfügen, wird an der Sargpflicht festgehalten, ohne dass dies zu Problemen geführt hätte. Einem eher kleinen Bedürfnis nach einer Liberalisierung stehen die Ablehnung durch die Mehrheit der Gemeinden, die Abkehr von der Einheitlichkeit der Bestattung sowie technische Schwierigkeiten gegenüber. Diese wiegen schwerer. Die Sargpflicht ist deshalb beizubehalten.

§ 23. Aufbahrung

Die Gemeinden müssen gemäss Abs. 1 Aufbahrungsräume zur Verfügung stellen, denn es gehört zu einer schicklichen Bestattung, den Angehörigen und Freunden der verstorbenen Person zu ermöglichen, von ihr Abschied zu nehmen.

In Abs. 2 werden die Gemeinden verpflichtet, den Zugang zu den Aufbahrungsräumen zu regeln. Dies setzt ein Anliegen um, das im Vernehmlassungsverfahren geäussert wurde. Die Aufbahrungsräume sollten auch ausserhalb der Öffnungszeiten der Gemeindeverwaltungen (wenn auch nicht zwingend rund um die Uhr) zugänglich sein, und zwar nicht nur für die nächsten Angehörigen, sondern auch für Freunde und weitere Bekannte, die Abschied nehmen möchten. Bei vielen Gemeinden ist dies bereits heute der Fall: In der Regel kann auf der Gemeindeverwaltung ein entsprechender Schlüssel oder ein Zugangscode bezogen werden.

§ 24. Abdankung

In der Regel findet eine Abdankung statt. Die anordnungsberechtigte Person kann jedoch auf sie verzichten (vgl. § 18 Abs. 2).

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Formulierung des Vorentwurfs, wonach die Gemeinden «auf dem Friedhofsgelände Hallen für die Abdankungen» zur Verfügung stellen, als zu einschränkend kritisiert. Dieser Kritik wurde Rechnung getragen: Der Begriff «Halle» wurde durch den Begriff «würdiger Raum für die Abdankungen» ersetzt. Zudem darf sich dieser Raum auf dem Friedhofsgelände *oder in seiner Nähe* befinden.

Gemäss § 17 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) sind die politischen Gemeinden berechtigt, sich der öffentlichen Kirchen und Kirchtürme samt Zugehör zu bedienen. Abs. 2 stellt klar, dass dieser Anspruch sich auch auf Abdankungen erstreckt. Eine Ge-

meinde erfüllt ihre Pflicht nach Abs. 2, wenn sie eine Kirche einer anerkannten kirchlichen Körperschaft in Anspruch nimmt. In Ausnahmefällen ist es jedoch denkbar, dass eine Gemeinde eine Alternative zur Verfügung stellen muss. Beispiel: Die verstorbene Person gehört einer Religionsgemeinschaft an, für die eine Abdankung in der Kirche nicht zumutbar ist.

§ 25. Zeitpunkt

Abs. 1 übernimmt die Bestimmung von § 50 BVO 63. Heute besteht jedoch kein Grund mehr, Erdbestattungen und Feuerbestattungen nicht später als 96 Stunden nach dem Tod vorzunehmen (siehe zu den Begriffen Erdbestattung und Feuerbestattung Ziff. 3.2). Diese Bestimmung ist deshalb zu lockern. Die BesV sieht daher vor, dass die Erdbestattungen und Feuerbestattungen in der Regel nicht später als sieben Tage nach dem Tod stattzufinden haben. Die Gemeinden können damit den Besonderheiten eines Einzelfalls Rechnung tragen.

Die Mindestfrist von 48 Stunden hat sich bewährt. Sie ermöglicht den Gemeinden, bis zur Bestattung sämtliche notwendigen administrativen Vorkehrungen zu treffen. Grundsätzlich ist an ihr festzuhalten. Einzelne Religionsgemeinschaften sind jedoch daran interessiert, dass die Bestattung möglichst schnell stattfinden kann. Sofern die Bestattung gemäss § 26 zulässig ist und sofern die betroffene Gemeinde dazu Hand bietet, soll daher in Ausnahmefällen eine Bestattung früher als 48 Stunden nach dem Tod stattfinden können. Die BesV ermöglicht dies, indem er die Mindestfrist zum Regelfall erklärt. Daraus kann jedoch kein Anspruch gegen die Gemeinde abgeleitet werden, die Bestattung vor Ablauf der Regelfrist von 48 Stunden zu ermöglichen.

An Sonntagen wurden traditionellerweise keine Bestattungen durchgeführt. Daran ist festzuhalten. Auch diese Regelung soll etwas gelockert werden («in der Regel»). Die Gemeinde kann in Ausnahmefällen auch an Sonntagen und allgemeinen Feiertagen Bestattungen durchführen. Ein solcher Ausnahmefall stellt beispielsweise der in § 49 Abs. 2 BVO 63 erwähnte Fall dar, dass mehrere Feiertage aufeinanderfolgen.

§ 26. Zulässigkeit von Erd- und Feuerbestattung

Die Gemeinde darf die Bestattung vornehmen, wenn der Todesfall dem Zivilstandsamt gemeldet worden ist. Das Bestattungsamt benötigt eine Kopie der Todesbescheinigung, damit es weiss, ob es sich um einen natürlichen Tod handelt (vgl. Ziff. 4.2.1 und § 9 Abs. 1). Diese Kopie erhält es vom Zivilstandsamt. Das Zivilstandsamt muss daher im Besitz der Todesbescheinigung sein. Beim Ausnahmefall von § 9 Abs. 2 ist das Bestattungsamt nach Art. 35 Abs. 4 Satz 2 ZStV verpflichtet, dem Zivilstandsamt das Original der Anmeldung zuzustel-

len. Hat es dies nicht getan, darf es die Bestattung nicht vornehmen. Es ist daher nicht erforderlich, als zusätzliche Voraussetzung zu verlangen, dass das Zivilstandsamt im Besitz der Todesbescheinigung ist, wie das einzelne Vernehmlassungsteilnehmende gefordert hatten.

Handelt es sich nicht um einen natürlichen Tod, sollten die Strafverfolgungsbehörden beigezogen worden sein (vgl. § 4 Abs. 3 und § 5 Abs. 2). In diesem Fall setzt die Bestattung zusätzlich zur Meldung des Todesfalls beim Zivilstandsamt voraus, dass die Staatsanwaltschaft den Leichnam freigegeben hat. Sie tut dies so bald als möglich und informiert das Bestattungsamt unverzüglich über die Freigabe (vgl. § 10).

§ 27. Erdbestattung

Für Erdbestattungen besteht Friedhofszwang. Erdbestattungen ausserhalb von Gemeindefriedhöfen sind nur auf Privatfriedhöfen zulässig.

Abs. 2 sieht als Regelfall vor, dass für jeden Sarg ein eigenes Grab herzurichten ist. Die BVO 63 lässt eine Ausnahme nur für zwei Einzelfälle zu («Die Särge gleichzeitig verstorbener Kinder bis zum vierten Altersjahr sowie die Särge von Kindern bis zum vierten Altersjahr und ihrer gleichzeitig verstorbenen Elternteile können auf Wunsch der Angehörigen im gleichen Grab beigesetzt werden.»). Die BesV enthält diese Einschränkung nicht mehr. Unter der BesV können die Gemeinden daher in weiteren Fällen Ausnahmen bewilligen. Sie verfügen über einen entsprechenden Ermessensspielraum.

§ 28. Urnenbeisetzung – auf einem Friedhof

Abs. 1 stellt klar, dass im Normalfall die Urnen in einem Urnengrab auf einem Gemeindefriedhof beigesetzt werden. Im Gegensatz zum Friedhofszwang bei Erdbestattungen (vgl. § 27 Abs. 1) kann die anordnungsberechtigte Person bei Urnen etwas anderes anordnen (vgl. auch § 55 Abs. 4 Satz 2 GesG).

Abs. 2 entspricht § 27 Abs. 2. Auch hier verfügen die Gemeinden über einen Ermessensspielraum für die Zulassung von Ausnahmen.

Abs. 3 erklärt es für zulässig, dass Urnen in bestehenden Gräbern beigesetzt werden. Die Gemeinden können jedoch dazu einschränkende Vorschriften erlassen. Die Ruhefrist wird nicht verlängert, wenn Urnen in einem bestehenden Grab beigesetzt werden (vgl. § 15 Abs. 3 sowie die entsprechenden Erläuterungen).

§ 29. Urnenbeisetzung – ausserhalb von Friedhöfen

Gemäss § 55 Abs. 4 GesG ist bei Kremationen die Kremationsasche in einer Urne zu sammeln. Die Angehörigen der verstorbenen Person verfügen darüber im Rahmen der Schicklichkeit. Es ist nicht erforderlich, dass die BesV diese Bestimmung wiederholt.

Die Begriffe Beisetzen und Ausbringen sind weit zu verstehen. Sie umfassen jede Form der Platzierung von Urnen und Kremationsasche ausserhalb von Friedhöfen und damit insbesondere das Verteilen auf einer Oberfläche, das Ausstreuen in der Luft und das Versenken von Urnen in Gewässern.

In letzter Zeit sind wiederholt Fälle an die Öffentlichkeit gelangt, bei denen Urnen oder die Kremationsasche in Gewässer ausgebracht wurden oder bei denen Kremationsasche in der Natur verstreut wurde (vgl. die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 339/2008). Einzelne Fälle betrafen das Ausstreuen von Asche aus Luftfahrzeugen. Es stellt sich die Frage, ob ein solches Vorgehen noch als pietätsvoll und schicklich angesehen werden kann. Insbesondere das Ausbringen von Kremationsasche in Gewässer oder das Ausstreuen auf Wegen und an Orten, die der Allgemeinheit leicht zugänglich sind, könnte geeignet sein, das Empfinden anderer zu beeinträchtigen.

Die Regelung der BesV trägt diesen Bedenken Rechnung, ohne unnötige Hürden aufzustellen. Abs. 1 lit. a stellt klar, dass die entsprechenden öffentlich-rechtlichen Bestimmungen einzuhalten sind. Ein gutes Beispiel dafür sind die Waldbestattungen. Diese erfordern eine forstrechtliche Bewilligung als nachteilige Nutzung im Sinne von Art. 16 Abs. 2 des Waldgesetzes (WaG, SR 921.0) und § 10 Abs. 2 des Kantonalen Waldgesetzes (LS 921.1), die nur erteilt wird, wenn die Eingriffe geringfügig und punktuell bleiben.

Mit lit. b wird auf das Empfinden anderer Rücksicht genommen. Die Beisetzung von Kremationsasche ausserhalb von Friedhöfen ist insbesondere dann störend, wenn die Asche über längere Zeit als solche wahrgenommen werden kann. Beispiel: Die Bestimmung verbietet das Ausstreuen von Kremationsasche in einem Waldweiher, der häufig von Familien besucht wird. Das Gleiche gilt, wenn Kremationsasche auf einem viel begangenen Wanderweg an einem Aussichtspunkt so ausgebracht wird, dass sie als Kremationsasche erkennbar ist. Kremationsasche soll bei Wanderwegen, auf denen regelmässig mit Wanderern zu rechnen ist, nicht so ausgestreut werden, dass sie auch nach mehreren Tagen noch als solche wahrgenommen werden kann. Mit «Direktion» in Abs. 2 Satz 2 ist – für Fragen der Schicklichkeit – die Gesundheitsdirektion gemeint. Sie wird mit Blick auf Abs. 1 lit. a vor der Beurteilung solcher Fälle die Baudirektion anhören und ihre Zustimmung nur erteilen, wenn die Baudirektion die erforderlichen Bewilligungen erteilt hat oder wenn keine Bewilligung erforderlich ist.

Es ist – innerhalb der Grenzen von § 55 Abs. 4 GesG und § 29 – zu tolerieren, dass Angehörige in Einzelfällen Kremationsasche ausstreuen. Wird hingegen gewerbsmässig und damit häufig Asche ausgebracht, können die Pietätsgefühle der Bevölkerung verletzt werden. Abs. 3 untersagt daher das gewerbsmässige Ausbringen von Asche ausserhalb von Friedhöfen.

4.4 4. Abschnitt: Friedhöfe und Gräber

4.4.1 Kap. A – Friedhöfe

§ 30. Gemeindefriedhöfe

§ 30 stellt klar, dass die Gemeinden für Anlage und Unterhalt der Friedhöfe verantwortlich sind.

§ 31. Privatfriedhöfe

§ 31 entspricht § 22 Abs. 2 und 3 BVO 63.

Die Bestimmung von Abs. 2 wurde seit Inkrafttreten der BVO 63 nie angewendet. Deshalb gibt es auch keine entsprechenden Richtlinien oder Vorgaben. Es ist nicht sinnvoll, die Voraussetzungen für eine solche Bewilligung im Voraus festzusetzen. Die Direktion hätte in einem Anwendungsfall ein Gesuch nach den allgemeinen Bestattungsgrundsätzen und Verwaltungsbestimmungen zu prüfen. Der betroffenen Gemeinde wäre im Bewilligungsverfahren ein Mitspracherecht einzuräumen.

Ergibt sich aus anderen Erlassen ein Anspruch auf eine Bewilligung (z. B.: § 12 Abs. 1 des Gesetzes über die anerkannten jüdischen Gemeinden [GjG, LS 184.1]), so beachtet die Direktion die entsprechenden Bestimmungen.

§ 32. Aufhebung von Friedhöfen

Abs. 1 stellt klar, dass die Ruhefrist bei allen Gräbern abgelaufen sein muss, bevor ein Friedhof oder Teile eines Friedhofs aufgehoben werden. Es sind Ausnahmefälle denkbar, bei denen öffentliche Interessen es verlangen, dass ein Friedhof aufgehoben wird, bevor die Ruhefrist abgelaufen ist. In solchen Fällen muss jedoch sorgfältig abgewogen werden, ob es gerechtfertigt ist, die Ruhefrist nicht einzuhalten. Dieser Entscheid liegt nicht bei den Gemeinden, sondern bei der Direktion. Sie wird daher ermächtigt, aus wichtigen Gründen Ausnahmen zu bewilligen.

4.4.2 Kap. B – Gräber

§ 33. Grabfeldarten

Die BesV sieht verschiedene Grabfeldarten vor. Die Aufzählung ist abschliessend (Numerus clausus der zulässigen Grabfeldarten, Abs. 1 lit. a–f). Gegenüber § 35 Abs. 1 BVO 63 wurde die Aufzählung etwas erweitert und präzisiert. Die Beschränkung der Zahl der Grabfeldarten ist Folge des in § 14 genannten Grundsatzes, wonach Särge und Urnen in der zeitlichen Reihenfolge der Bestattungen beizusetzen sind. Dies stellt sicher, dass sämtliche Einwohnerinnen und Einwohner gleich behandelt werden, ohne Rücksicht auf Stand, Konfession und Todesart (vgl. Erläuterungen zu § 14).

Abs. 1 lit. d spricht von Gemeinschaftsgräbern und nicht mehr von Urnen-Gemeinschaftsgräbern. Die Gesundheitsdirektion erachtete es bereits bisher als zulässig, dass Gemeinden ein eigenes Grabfeld errichten, auf dem die Asche von Verstorbenen ausgestreut oder ohne Urne beigesetzt wird. Der Begriff Gemeinschaftsgräber umfasst somit sowohl Grabfelder, in denen Urnen beigesetzt werden, als auch Grabfelder, in denen die Asche ausgestreut wird. Die in den Gemeinden anzutreffenden Varianten (mit oder ohne Namensinschrift, nicht lösliche oder lösliche Urne usw.) sind weiterhin zulässig.

Neu ist die Grabfeldart «Wald für Aschenbeisetzungen» (Abs. 1 lit. f). Mit ihr werden beispielsweise Grabarten wie «Familienbaum» oder «Gemeinschaftsbaum» erfasst.

Gemäss Abs. 2 sind gesonderte Grabfelder für Erwachsene und für Kinder verschiedener Altersklassen zulässig. Es handelt sich um Untergrabfeldarten der in Abs. 1 aufgezählten Grabfeldarten. Es ist einer Gemeinde beispielsweise erlaubt, ein Grabfeld mit Urnenreihengräbern für Erwachsene und ein weiteres solches für Kinder einzurichten. Zulässig sind sowohl getrennte Bereiche innerhalb eines Grabfeldes als auch gesonderte, eigenständige Grabfelder. Immer aber muss es sich um eine der in Abs. 1 abschliessend aufgezählten Grabfeldarten handeln.

Nach Abs. 3 sind besondere Grabfelder für Angehörige der gleichen Religionsgemeinschaft zulässig. Dabei darf von den übrigen Vorschriften der BesV nicht abgewichen werden. Zu diesen Vorschriften gehört insbesondere, dass bei Erdbestattungen die Leichname einzusargen sind (vgl. § 22) und dass eine der in Abs. 1 genannten Grabfeldarten zu wählen ist. Die Bestimmung ist identisch mit § 35 Abs. 3 BVO 63. Sie wurde mit RRB Nr. 923/2001 nach eingehender Vernehmlassung und Abwägung aller betroffenen Interessen eingefügt. Zu den Vorschriften, die auch für Grabfelder für andere Religionsgemeinschaften gelten, gehört auch § 15, wonach die Ruhefrist 20 Jahre beträgt. Auch auf besonderen Grabfeldern für andere Religionsgemeinschaften besteht

somit kein Anspruch auf ewige Todesruhe. Gemäss Bundesgericht verstösst dies nicht gegen die verfassungsmässigen Rechte (BGE 125 I 300–311). Würde eine Gemeinde einer Religionsgemeinschaft die ewige Grabesruhe zugestehen, anderen jedoch nicht, stellte dies eine Ungleichbehandlung dieser Religionsgemeinschaften dar, die unzulässig wäre. Der Verzicht auf die ewige Grabesruhe stellt auch für die Christen, insbesondere für die Katholiken, eine Konzession dar.

Mit der Zulassung besonderer Grabfelder für Angehörige der gleichen Religionsgemeinschaften geht der Kanton über das von der Verfassung Verlangte hinaus. Die heutige Regelung ist erst zehn Jahre alt. Es sind keine Gründe ersichtlich, sie bereits wieder abzuändern. Wünscht eine Person, dass ein Grab länger als 20 Jahre bestehen bleibt, so kann sie ein Privatgrab nach § 35 Abs. 1 beantragen. Wünscht eine ganze Religionsgemeinschaft die Berücksichtigung weiterer Wünsche, so kann sie einen Privatfriedhof anlegen (§ 31 Abs. 2 BesV).

§ 34. Grabtiefe

Gegenüber § 36 BVO 63 wird die Mindestgrabtiefe für Erdbestattungsgräber von 1,5 m auf 1,2 m verringert. Es sprechen keine wissenschaftlichen Gründe gegen diese Änderung. Der Verwesungsprozess wird nicht in erster Linie durch die Grabtiefe beeinflusst, sondern durch die Bodenbeschaffenheit und die Wasserverhältnisse (vgl. dazu Zentralverband des Deutschen Baugewerbes [Hg.], Bodenkundliche und Umweltprobleme auf Friedhöfen in Deutschland, Projektstudie mit dem Kooperationspartner Universität Kiel und der Gütegemeinschaft Friedhofsysteme e. V., Berlin 2004). Es ist Aufgabe der Gemeinden, ihre Friedhöfe und Gräber so anzulegen, dass der Verwesungsprozess möglichst vollständig abläuft.

Einer Anregung im Vernehmlassungsverfahren folgend, wird die bisherige Sonderregelung für Gräber für «Kinder unter 12 Jahren» (Mindestgrabtiefe 1,2 m) durch eine Regelung für «Särge von Tot- und Fehlgeburten und Kleinkindern» (Mindestgrabtiefe 0,8 m) ersetzt.

§ 35. Privatgräber

Einzelne Gemeinden bezeichnen die Privatgräber als Mietgräber oder als Familiengräber. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts handelt es sich beim Vertrag über die Einräumung von Sondernutzungsrechten und beim Grabunterhaltsvertrag um öffentlichrechtliche Verträge (Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2000.00331 vom 16. November 2000). Gemäss Bundesgericht sind die eingeräumten Sondernutzungsrechte Konzessionen, die in Anwendung öffentlichen Rechts eingeräumt werden (BGE 112 Ia 275–281 E. 4a). Die Privatgräber könnten daher – juristisch etwas korrekter – als «Gräber mit Sondernutzungsrechten» bezeichnet werden. Dieser Begriff ist jedoch

nicht gebräuchlich. Die BesV verwendet daher weiterhin den Begriff Privatgräber.

Mit einer zusätzlichen Belegung nach Abs. 2 ist die vertikale Aufschichtung von Särgen (mehrfache Belegung) gemeint. Abs. 2 gilt nur für Privatgräber. Bei den übrigen Gräbern sind zusätzliche Belegungen *während der 20-jährigen Ruhefrist* nicht zulässig (vgl. RRB Nr. 3291/1996), *nach abgelaufener Ruhefrist* hingegen schon (vgl. Bemerkungen zu § 15 a. E.).

§ 36. Exhumationen

In der Vernehmlassung wurde angeregt, die «aussergewöhnlichen Gründe» für die Zulässigkeit einer Exhumation mit Beispielen näher zu umschreiben. Zudem machten verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende geltend, der einzige Grund für Exhumationen seien Anordnungen der Strafuntersuchungsbehörden. Die Bestimmung sei daher auf diese zu beschränken. Einzelne Gemeinden wiederum möchten Exhumationen grosszügiger zulassen.

Exhumationen sind aufwendig. Sie stören die Grabesruhe, und sie sind für die sie Ausführenden äusserst belastend. Zudem widersprechen sie dem Pietätsgefühl. Es ist deshalb daran festzuhalten, dass Exhumationen nur dann bewilligt werden, wenn aussergewöhnliche Gründe vorliegen. Exhumationen vor Ablauf der Ruhefrist aller Gräber des betroffenen Grabfeldes dürften auch deshalb nur in Ausnahmefällen infrage kommen, weil bei Exhumationen die Wahrscheinlichkeit gross ist, dass Nachbargräber in Mitleidenschaft gezogen werden.

Es ist nicht möglich, die «aussergewöhnlichen Gründe» generell-abstrakt zu umschreiben, denn es handelt sich immer um eine Beurteilung im Einzelfall. Diese Beurteilung ist Aufgabe der Gemeinden. Sie verfügen dabei über einen Ermessensspielraum. Der Handlungsspielraum der Gemeinden würde unnötig eingeschränkt, enthielte die BesV eine ausführliche Liste von Fällen, bei denen ein «aussergewöhnlicher Grund» vorliegt.

§ 37. Urnenversetzungen

Die Ruhefrist beträgt 20 Jahre (§ 15 Abs. 1). Diese Frist gilt sowohl bei Erdbestattungen als auch bei Urnenbeisetzungen. Würden Urnenversetzungen voraussetzungslos zugelassen, verstiesse dies gegen die Ruhefrist. Allerdings sind Urnenversetzungen im Vergleich zu Exhumationen weniger aufwendig, stören die Grabesruhe weniger und sind in der Ausführung weit weniger belastend. Die BesV sieht daher in § 37 vor, dass eine Gemeindebehörde eine Urnenversetzung bewilligen kann, wenn achtenswerte Gründe vorliegen.

§ 37 lässt den Gemeinden einen Ermessensspielraum. Dieser würde eingeschränkt, enthielte die BesV eine ausführliche Liste von Fällen, die als achtenswert erscheinen. Eine solche Liste könnte zudem der Beurteilung im Einzelfall nicht gerecht werden und wäre immer unvollständig (vgl. auch Bemerkungen zu § 36). Der «achtenswerte Grund» muss jedoch eine gewisse Intensität erreichen. Ein Wohnsitzwechsel allein ist in der Regel kein achtenswerter Grund im Sinne dieser Bestimmung, denn Schicklichkeit und Pietät sprechen dagegen, eine Urne wie Hausrat zu zügeln.

§ 38. Räumung der Gräber

Eine der Folgen der Ruhefrist von § 15 Abs. 1 ist, dass die Gräber nach deren Ablauf abgeräumt und neu belegt werden dürfen. Es gibt keine ewige Grabesruhe (vgl. Erläuterungen zu § 15 und § 33).

§ 44 Abs. 2 BVO 63 ermächtigt die Gemeinde, über die Grabzeichen zu verfügen, sofern sie auf öffentlichen Aufruf hin nicht innert Monatsfrist abgeholt wurden. Einerseits ist die Monatsfrist sehr kurz bemessen, anderseits dürfte eine einmalige öffentliche Publikation nicht alle Betroffenen erreichen. Die BesV behält daher die Regelung der BVO in Abs. 3 zwar als Mindestanforderung bei, schreibt aber den Gemeinden in Abs. 2 vor, weitere Anstrengungen zu unternehmen. Eine Gemeinde weiss in der Regel lange im Voraus, zu welchem Zeitpunkt ein Grabfeld aufgehoben wird. Sie könnte daher beispielsweise vor dem 1. November beim betroffenen Grabfeld den Hinweis anbringen, dass es demnächst aufgehoben wird. Sind der Gemeinde die über das Grab Verfügungsberechtigten bekannt, weil diese beispielsweise regelmässig die Rechnungen für den Grabunterhalt bezahlen, hat die Gemeinde diese Personen zudem direkt über die bevorstehende Aufhebung zu informieren (Abs. 2 Satz 2).

Die Gemeinden dürfen weder für das Abholen noch für das Entsorgen eine Gebühr verlangen. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Unentgeltlichkeit der Bestattung. Diese Kosten werden deshalb in der Liste derjenigen Kosten, für welche die Gemeinde ausnahmsweise Rechnung stellen kann, nicht genannt (vgl. § 45 Abs. 1).

§ 39. Umgang mit Überresten von Gebeinen und Urnen

Werden Überreste von Gebeinen oder Urnen gefunden, sind sie gemäss Abs. 1 in schicklicher Weise im gleichen Grab tiefer einzugraben oder an anderer Stelle im Friedhof zu beerdigen.

Ein Teil der Gemeinden verwendet nicht lösliche Urnen (beispielsweise gebrannte Tonurnen), der andere Teil verwendet lösliche Urnen. Die BesV belässt den Gemeinden diese Wahlmöglichkeit. Abs. 2 findet deshalb nur Anwendung, wenn bei der Räumung der Gräber etwas vorhanden ist, das ausgehändigt werden kann.

4.4.3 Kap. C – Grabzeichen und Grabunterhalt

§ 40. Grabzeichen – allgemein

Abs. 2 gilt für alle Grabzeichen. In der Praxis lassen die Gemeinden Ausnahmen zu (z. B.: Verzicht auf die Nennung des Geburts- und Sterbejahres bei gewissen Gemeinschaftsgräbern; Nennung lediglich des Vor- oder Nachnamens bei Totgeburten). Es soll weiterhin im Ermessen der Gemeinden liegen, solche Ausnahmen zuzulassen.

Die Bewilligung nach Abs. 3 ist unentgeltlich. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Unentgeltlichkeit der Bestattung. Die Bewilligung wird deshalb in der Liste derjenigen Kosten, für welche die Gemeinde ausnahmsweise Rechnung stellen kann, nicht genannt (vgl. § 45 Abs. 1).

Es ist Aufgabe der Gemeinden, Bestimmungen zu den Grabzeichen zu erlassen. In diesem Bereich verfügen die Gemeinden über einen grossen Gestaltungsspielraum, der durch die BesV nicht eingeschränkt werden soll. Nach der Rechtsprechung besteht in der Schweiz zwar ein verfassungsmässiges Recht auf Wahl der Bestattungsart, nicht aber ein solches auf freie Grabmalgestaltung (VB.2005.00319; BGE 96 I 104–110, 107). Allerdings muss für einschränkende Bestimmungen ein öffentliches Interesse bestehen, und sie müssen verhältnismässig sein. Der Trend geht dahin, die Bestimmungen zur Grabmalgestaltung zu liberalisieren.

Die Bestimmung von § 43 Abs. 2 Satz 2 BVO 63, wonach bei Urnengräbern die Grabzeichen sofort nach der Beisetzung angebracht werden dürfen, entfällt. Die Regelung der Fristen soll bei allen Gräbern den Gemeinden überlassen werden.

§ 41. Grabzeichen – Unterhalt

In der Vernehmlassung wurde angeregt klarzustellen, dass die Arbeiten von Fachleuten (beispielsweise Bildhauern und Steinmetzen) ausgeführt werden müssen, damit die Grabzeichen korrekt fundiert und versetzt werden und damit ihre Standfestigkeit gewährleistet ist. § 41 berücksichtigt dieses Anliegen, indem er anordnet, dass die Grabzeichen «fachgerecht und den Vorschriften gemäss» aufgestellt und unterhalten werden müssen.

§ 42. Grabzeichen – Grabzeichen der Gemeinde

Wird kein Grabzeichen angebracht und liegt kein Fall von § 43 vor, ist die Gemeinde verpflichtet, ein schlichtes Grabzeichen anzubringen. Es wäre nicht schicklich, das Grab einer Person, deren Angehörige sich keinen Grabstein leisten können oder sich nicht darum kümmern, dass ein Grabstein angebracht wird, unbezeichnet zu lassen oder die Person auf ein Gemeinschaftsgrab zu verweisen. § 42 gilt nur für Grabfelder, bei denen auch die anderen Gräber mit einem Grabzeichen versehen sind.

§ 43. Grabzeichen – Verzicht auf ein Grabzeichen

Der Vernehmlassungsentwurf sah vor, dass die anordnungsberechtigte Person verlangen kann, dass das Grab ohne Grabzeichen bleibt. Verschiedene Gemeinden regten an, die anordnungsberechtigte Person zu verpflichten, bei einem Reihengrab ein Grabzeichen zu setzen. Wer kein Grabzeichen wolle, könne sich in einem Gemeinschaftsgrab bestatten lassen. Diesem Anliegen wird Rechnung getragen: Nach § 43 kann die Gemeinde vorschreiben, dass der Wunsch, kein Grabzeichen anzubringen, bei einem Reihengrab unbeachtlich ist. Mit anderen Worten: Eine Gemeinde kann in ihrer Friedhofs- und Bestattungsverordnung der anordnungsberechtigten Person die Möglichkeit, ein Reihengrab unbezeichnet zu lassen, entziehen.

§ 44. Grabbepflanzung und -unterhalt

Die Gemeinden können gemäss Abs. 1 wählen, ob sie die Grabbepflanzung selbst übernehmen oder ob sie sie den Angehörigen überlassen. Denkbar ist auch, dass die Pflege der Grabbepflanzung durch die Gemeinde nicht obligatorisch ist, dass man ihr aber einen entsprechenden Auftrag erteilen kann. Abs. 2 stellt klar, dass die Kosten für die Grabbepflanzung nicht von der Gemeinde getragen werden müssen, sondern den Erbinnen und Erben (bei obligatorischer Bepflanzung durch die Gemeinden) oder den Auftraggebenden in Rechnung gestellt werden können (vgl. §§ 45 Abs. 1 lit. c und 47 Abs. 1).

Abs. 2 enthielt im Vernehmlassungsentwurf den zweiten Satz «Sie haben bei der Bepflanzung auf deren Wünsche Rücksicht zu nehmen». Dieser Satz wurde in der Vernehmlassung kritisiert: Erstens sei er zu schwammig, und zweitens sei der Aufwand für die entsprechenden Abklärungen unverhältnismässig. Diese Argumente überzeugen. Die BesV enthält diesen Satz deshalb nicht mehr.

Auch wenn die Gräber von den Gemeinden bepflanzt werden, dürfen die Angehörigen zusätzlichen Grabschmuck wie Blumen anbringen.

4.5 5. Abschnitt: Kosten

§ 45. Bestattung in der Wohngemeinde

Das Prinzip der Unentgeltlichkeit einer Bestattung ist in § 56 Abs. 1 GesG festgehalten. Die in § 45 Abs. 1 aufgezählten Positionen gehen über das, was für eine schickliche Beerdigung erforderlich ist, hinaus. Für sie – und nur für sie – darf die Gemeinde daher Rechnung stellen. Abs. 2 stellt dies klar.

§ 46. Bestattung ausserhalb der Wohngemeinde

Abs. 1 ermöglicht es der Bestattungsgemeinde, ihre Leistungen in Rechnung zu stellen, begrenzt aber gleichzeitig die Höhe der Rechnung auf die Selbstkosten. Die Bestattungsgemeinde soll mit den Bestattungsdienstleistungen keinen Gewinn erzielen können.

Gemäss § 56 Abs. 3 GesG leistet die Wohngemeinde eine vom Regierungsrat festzusetzende Vergütung an Bestattungen ausserhalb der Wohngemeinde. Das Gesundheitsgesetz verlangt nicht, dass diese Vergütung den Kosten zu entsprechen hat, die tatsächlich anfallen oder die der Wohngemeinde entstünden, wenn sie die Bestattung selbst durchführte. Die Bestattungen stellen eine finanzielle Belastung für die Gemeinden dar. Das System des Kantons Zürich – vollständig unentgeltliche Bestattung in der Wohngemeinde – ist sehr grosszügig. In anderen Kantonen ist die Bestattung nicht unentgeltlich. Hat jemand Sonderwünsche, so muss diese Person dafür aufkommen. Eine Bestattung ausserhalb der Wohngemeinde ist ein Sonderwunsch; dies rechtfertigt eine Begrenzung der Kostenbeteiligung der Wohngemeinde.

§ 57 Abs. 1 BVO 63 enthielt eine Liste mit Beträgen für einzelne Bestattungshandlungen. In der BesV wird dieses System vereinfacht durch ein System mit Pauschalen. Die Wohngemeinde beteiligt sich mit Fr. 300 an den Bestattungskosten, die ausserhalb der Wohngemeinde entstehen (Abs. 2 Satz 1). Diese Pauschale dürfte in praktisch allen Fällen unter den Kosten liegen, die für die Bestattungsdienstleistungen ausserhalb der Wohngemeinde anfallen. Sie gilt auch dann, wenn jemand eine verstorbene Person ins Ausland überführen lässt. Ebenso gilt sie bei Bestattungen auf Privatfriedhöfen. Die entsprechende Ausnahmebestimmung in § 61 BVO 63 entfällt daher.

Die Kosten für Sarg, Einsargung, Kremation und Urne fallen auch bei auswärtiger Bestattung in der Regel direkt bei der Wohngemeinde an, weil Einsargung und Kremation von ihr in Auftrag gegeben oder von ihr genehmigt werden. Das ist die Folge von § 12 Abs. 1, wonach die Wohngemeinde für die Durchführung der Bestattung verantwortlich und damit von Anfang an involviert ist. Wird sie erst beigezogen, nachdem einzelne Bestattungshandlungen vorgenommen worden sind,

stellt sich die Frage, ob die Wohngemeinde die damit verbundenen Kosten übernehmen muss. Aus Sicht der Angehörigen wäre es nicht verständlich, dass ihnen in solchen Fällen die Kosten auferlegt werden. Müsste die Wohngemeinde diese Kosten nicht tragen, würden Einwohnerinnen und Einwohner, die auf dem Gemeindegebiet sterben, bessergestellt als solche, bei denen dies nicht der Fall ist. Es sind keine Gründe ersichtlich, diese Fälle ungleich zu behandeln. Allerdings hat die Gemeinde keine Kontrolle über die Kosten, wenn diese Handlungen weder von ihr durchgeführt noch von ihr veranlasst oder bewilligt werden. Denkbar wäre eine Begrenzung der Kostenbeteiligung auf diejenigen Kosten, welche die Wohngemeinde gehabt hätte, hätte sie sämtliche Handlungen selbst durchgeführt. Diese Kosten können jedoch nicht immer genau angegeben werden. Zudem unterscheiden sie sich von Gemeinde zu Gemeinde. Es rechtfertigt sich daher, sie zu pauschalieren. Abs. 2 sieht deshalb für den Fall, dass die Wohngemeinde Einsargung und Kremation nicht selbst veranlasst, vor, dass sie sich mit pauschal Fr. 250 an den Kosten für den Sarg und die Einsargung und mit Fr. 500 an den Kosten für die Kremation und die Urne beteiligt. Diese beiden Pauschalen fallen zusätzlich zur Pauschale von Fr. 300 an. Mit der Unterscheidung zwischen den Kosten für den Sarg und die Einsargung, die Kremation und die Urne (Abs. 2 Satz 2) und den übrigen Kosten (Abs. 2 Satz 1) wird eine in der Vernehmlassung von mehreren Gemeinden vorgebrachte Anregung aufgenommen, es sei zu unterscheiden zwischen Positionen vor und nach der Beisetzung bzw. zwischen Leistungen auf dem Friedhof und anderen Leistungen.

Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden regte an, die Gemeinden zu ermächtigen, höhere Kostenbeteiligungen vorzusehen. Abs. 3 setzt dieses Anliegen um. Er gilt für alle drei in Abs. 2 genannten Pauschalen.

In der Regel werden die Gemeinden die Pauschalen denjenigen Personen ausrichten, denen die Kosten der auswärtigen Bestattung auferlegt worden sind (vgl. § 47). Es ist der Wohngemeinde jedoch auch erlaubt, die Pauschalen direkt den Rechnungsstellenden auszurichten, falls dies beispielsweise für sie einfacher ist oder die Rechnungslegung dadurch erleichtert wird. Wer Kostenbeteiligungen gemäss Abs. 2 fordert, hat bei der Wohngemeinde einen entsprechenden Antrag zu stellen. Es steht der Wohngemeinde jedoch offen, die Kostenbeteiligung ohne Antrag auszurichten.

§ 47. Rechnungsadressaten

Gemäss Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts besteht die Kostenpflicht der Auftraggeberin oder des Auftraggebers unabhängig davon, ob sie oder er Erbe der verstorbenen Person ist (Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2004.00124 vom 20. April 2004). Somit hat auch jemand, der das Erbe ausschlägt, die Kosten zu übernehmen, wenn er Auftraggeber ist.

Abs. 2 ist notwendig, weil die Auftraggebenden in den Fällen von § 45 Abs. 1 lit. a in der Regel unbeteiligte Dritte sind, denen die Kosten nicht auferlegt werden können.

4.6 6. Abschnitt: Strafbestimmung

§ 48. Strafbestimmung

Die BesV fasst die Strafbestimmungen etwas enger als die BVO 63. Mit Strafe bedroht werden der Verstoss gegen § 5 Abs. 2 (Ärztin oder Arzt unterlässt es, die Polizei zu benachrichtigen, obwohl nicht feststeht, dass es sich um einen natürlichen Tod handelt), § 26 Abs. 2 (Vornahme einer Bestattung in einem Todesfall, bei dem nicht feststeht, dass es sich um einen natürlichen Tod handelt, bevor die Staatsanwaltschaft den Leichnam freigegeben hat), § 27 Abs. 1 (Vornahme von Erdbestattungen ausserhalb von Gemeindefriedhöfen und Privatfriedhöfen), § 29 Abs. 1 und 3 (unzulässiges Ausbringen von Kremationsasche und gewerbsmässiges Ausbringen) sowie § 40 Abs. 3 (Setzen oder Ändern von Grabzeichen ohne Bewilligung der Gemeindebehörde). Beibehalten werden sodann die Straftatbestände des Verbergens oder Beiseiteschaffens eines Leichnams (§ 48 lit. b) und des Vornehmens eigenmächtiger Bestattungshandlungen (§ 48 lit. c). Art. 262 StGB stellt die Störung des Totenfriedens unter Strafe. Eine kantonale Strafbestimmung, die sich ebenfalls mit der Störung des Totenfriedens befasst (so noch § 63 BVO 63), ist nicht erforderlich und dürfte auch nicht zulässig sein. Die BesV verzichtet daher auf sie. Das Übertreten der Vorschriften der Bestattungsverordnungen der Gemeinden wird nicht mehr erwähnt, denn diese Verweisung dürfte den Anforderungen an das Legalitätsprinzip nicht genügen. Den Gemeinden bleibt es unbenommen, (genügend bestimmte) Strafbestimmungen in ihre Friedhofsverordnungen aufzunehmen.

5. Nicht erwähnte Bestimmungen der BVO 63, die in der BesV nicht mehr enthalten sind

§ 16 BVO 63 («Zu Leichentransporten durch Gemeinden und Private sind Fahrzeuge zu verwenden, die eigens zu diesem Zwecke eingerichtet sind.»): Verzicht, denn die Verwendung besonderer Fahrzeuge ist bundesrechtlich geregelt (Art. 75 Verkehrsregelnverordnung [SR 741.11] in Verbindung mit Art. 57 Abs. 1 Strassenverkehrsgesetz [SR 741.01]).

§ 20 Abs. 1 BVO 63 («Personen, die nicht im Kanton Zürich wohnten, jedoch in einer zürcherischen Gemeinde starben oder tot aufgefunden wurden, werden in dieser Gemeinde bestattet, sofern niemand den Heimtransport übernimmt.») ist in § 55 Abs. 2 GesG enthalten. Die Bestimmung von § 20 Abs. 2 BVO 63, wonach die zur Bestattung verpflichtete Gemeinde den Verstorbenen in seine Wohngemeinde zurücktransportieren lassen kann, erscheint überflüssig und wird daher ebenfalls nicht übernommen.

§ 26 BVO 63 («Zur Feuerbestattung von Personen, die ausserhalb des Kantons Zürich gestorben sind, ist die Zustimmung der am Orte des Todes zuständigen Amtsstelle erforderlich.») ist überflüssig.

§ 27 BVO 63 («Die Direktion des Gesundheitswesens ist befugt, die erforderlichen Vorschriften über Einrichtung und Betrieb von Krematorien zu erlassen.»): Die Errichtung neuer Krematorien hat sich nach der Bau- und Umweltschutzgesetzgebung zu richten. Darüber hinausgehende Bestimmungen in der Bestattungsverordnung sind entbehrlich. Die Gesundheitsdirektion hat denn auch nie von der Befugnis, Vorschriften über Einrichtung und Betrieb von Krematorien zu erlassen, Gebrauch gemacht. Die Gemeinden geben die Kremationen in Auftrag. Sie sind verantwortlich dafür, dass diese schicklich ablaufen.

§ 51 BVO 63 («Sind keine Angehörigen oder sonstige Personen vorhanden, die sich der Bestattung eines Verstorbenen annehmen, veranlasst die Gemeinde, in der er sich befindet, die Bestattung in ihrem oder einem anderen Friedhof.»): Diese Bestimmung ist überflüssig, weil sich diese Verpflichtung bereits aus § 3 Abs. 2 BesV und § 55 Abs. 1 GesG ergibt.

6. Änderung der Kantonalen Zivilstandsverordnung (ZVO)

§ 16. a. Amtsübergabe

Die Anpassung der Kantonalen Zivilstandsverordnung an die neue Bestattungsverordnung (Aufhebung von §§ 18–20) bietet Gelegenheit, eine weitere, mit der Neuordnung des Bestattungswesens nicht im Zu-

sammenhang stehende Änderung der Zivilstandsverordnung vorzunehmen.

Früher war die Übergabe der Leitung eines Zivilstandsamtes (Amtsübergabe) im Bundesrecht geregelt (Art. 24 der Zivilstandsverordnung vom 1. Juni 1953). Um die Organisationsautonomie der Kantone zu stärken, wurde die Regelung nicht in die heute geltende Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 übernommen. Die dadurch entstandene Regelungslücke soll durch den neuen § 16a ZVO geschlossen werden.

Der bisherigen Praxis folgend, soll eine Amtsübergabe durch die kantonale Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen in Anwesenheit der bisherigen und der neuen Leitung erfolgen (Abs. 1). Damit wird der grossen Bedeutung dieses Aktes Rechnung getragen, denn mit der Amtsübergabe geht auch die Verantwortung für die Amtsführung von der bisherigen auf die neue Leitung über. Das bei der Amtsübergabe zu erstellende Protokoll soll insbesondere über die Vollständigkeit der (altrechtlichen) Register und die Lückenlosigkeit der Belege informieren (Abs. 2). Dies erlaubt es festzustellen, wer für allfällige Fehler der Registerführung verantwortlich ist. Das wiederum ermöglicht dem Kanton, in einem gegen ihn angestrengten Haftpflichtverfahren gegebenenfalls auf die Person zurückzugreifen, die den Fehler verursacht hat (vgl. Art. 46 Abs. 2 ZGB).

§§ 18–20. Aufhebung

Es ist sinnvoll, die Bestimmungen über die Leichenschau, die Todesbescheinigung und die Meldepflichten bei einem Todesfall in der BesV zu konzentrieren. Der Regelungsinhalt von §§ 18–20 ZVO wurde deshalb in die BesV übertragen, soweit er nicht bereits in der eidgenössischen Zivilstandsverordnung enthalten ist:

– § 18 Abs. 1 wurde in § 9 Abs. 2 BesV übergeführt, § 19 Abs. 1 in § 6 Abs. 2 BesV und § 19 Abs. 2 in § 9 Abs. 1 Satz 2 BesV.
– § 4 Abs. 3 und § 5 Abs. 2 BesV sowie Art. 34a Abs. 3 Satz 2 ZStV enthalten die Regelung von § 20 Abs. 1, Art. 20a Abs. 3 ZStV diejenige von § 20 Abs. 2 und Art. 35 Abs. 4 Satz 2 ZStV diejenige von § 18 Abs. 2 ZVO.

Diese Bestimmungen der ZVO sind daher aufzuheben (vgl. ausführlich Ziff. 4.2.1).