

Sitzung vom 15. November 2017

1054. Anfrage (Bestattungsverordnung)

Kantonsrat Markus Bischoff, Zürich, hat am 4. September 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Mit der totalrevidierten Bestattungsverordnung und der Inkraftsetzung per 1. Januar 2016 hat der Regierungsrat beschlossen, den Gemeinden vorzuschreiben, die Personalien von verstorbenen Personen in jedem Fall zu veröffentlichen (§ 17 Absatz 2 Bestattungsverordnung; LS 818.61). Im Unterschied zur früheren Regelung und abweichend vom Vernehmlassungsentwurf von 2014 hat die anordnungsberechtigte Person (verstorbene Person bzw. Angehörige, §§ 19 f. Bestattungsverordnung) seither keine Möglichkeit mehr, die Veröffentlichung zu unterbinden. In der Begründung zu § 17 der Bestattungsverordnung schreibt der Regierungsrat lediglich, es bestehe «ein öffentliches Interesse daran, über den Tod einer Person informiert zu werden» und die Publikation solle von der anordnungsberechtigten Person nicht untersagt werden können (ABl 5. Juni 2015, S. 42 f.).

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Was sind nach Auffassung des Regierungsrats im Einzelnen die Gründe für seine Meinung, es bestehe «ein öffentliches Interesse daran, über den Tod einer Person informiert zu werden»?
2. Weshalb erachtet der Regierungsrat dieses öffentliche Interesse als derart bedeutend, dass es die privaten Interessen der anordnungsberechtigten Person stets überwiegt?
3. Auf welche Rechtsgrundlage beruft sich der Regierungsrat spezifisch für die materielle Regelung von § 17 Absatz 2 der Bestattungsverordnung (unbedingte Veröffentlichungspflicht für Todesfälle)?
4. Weshalb sieht der Regierungsrat eine Notwendigkeit, kantonsweit die unbedingte Veröffentlichung von Todesfällen vorzuschreiben, und überlässt dies nicht den Gemeinden?
5. Ist dem Regierungsrat bekannt, dass die Verschärfung der Veröffentlichungspflicht im Fall der Stadt Zürich dazu führte, dass inzwischen die Personalien aller seit dem 1. Januar 2016 gemeldeten Todesfälle im Internet publiziert werden, einschliesslich der Wohnadressen? Erachtet der Regierungsrat eine Befristung der Publikation für angezeigt? Wenn ja, wie lange sollte die Publikation maximal öffentlich einsehbar sein?

6. Wie beurteilt der Regierungsrat die in der Bestattungsverordnung festgeschriebene Veröffentlichungspflicht angesichts der Tatsache, dass der Bund per 1. Juli 2017 mit einer Revision der eidgenössischen Zivilstandsverordnung die Möglichkeit für die Kantone abgeschafft hat, eine Veröffentlichung von Geburten, Todesfällen, Trauungen und Eintragungen von Partnerschaften vorzusehen? Wird der Regierungsrat angesichts dieser bundesrechtlichen Verordnungsänderung die Publikationspflicht in der Bestattungsverordnung neu überdenken?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Markus Bischoff, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

§ 17 der Bestattungsverordnung (BesV, LS 818.61) mit der Marginalie Öffentlichkeit ordnet Folgendes an: Abdankungen und Beisetzungen sind ohne anderslautende Willenserklärung der anordnungsberechtigten Person öffentlich (Abs. 1); die Wohngemeinden veröffentlichen die Personalien der verstorbenen Person (Abs. 2); die Wohngemeinden können ohne anderslautende Willenserklärung Zeit und Ort der Abdankung veröffentlichen (Abs. 3); die Veröffentlichungen erfolgen in den amtlichen Publikationsorganen der Gemeinden oder in anderer geeigneter Form (Abs. 4).

Die anordnungsberechtigte Person kann somit die Publikation von Zeit und Ort der Abdankung untersagen und die Öffentlichkeit von der Abdankung und Beisetzung ausschliessen, sie kann aber die Publikation der Personalien der verstorbenen Person nicht verbieten. In § 17 BesV geht es nicht um die allgemeine Veröffentlichung von Zivilstandsfällen, sondern ausschliesslich um die Information, dass eine Person verstorben ist.

Der Regierungsrat begründete die getroffene Regelung in den Erläuterungen zu § 17 BesV wie folgt (ABl Nr. 22 vom 5. Juni 2015, Meldungsnummer 114579, abrufbar unter www.gd.zh.ch/bestattungswesen): Jemand, der von einer verstorbenen Person Abschied nehmen will, soll dies auch tun können. Dem Umgang mit dem Tod und der Trauerarbeit ist genügend Raum zu geben. Mit dem Tod soll offen umgegangen werden. Abdankungen und Beisetzungen sollen daher grundsätzlich öffentlich sein, und es soll darüber informiert werden, dass jemand gestorben ist. Dem Bedürfnis einzelner Personen, die Öffentlichkeit auszuschliessen, wird dadurch Rechnung getragen, dass es Sache der anordnungsberechtigten Person ist, über Zeitpunkt und Ort der Abdankung zu informieren. Diese Information kann auch unterbleiben.

Zwei Gründe sprechen für eine Publikation: Erstens gehört der Tod zum Leben. Entferntere Bekannte und Freunde der oder des Verstorbenen erfahren möglicherweise erst durch die Publikation vom Todesfall. Die Information ermöglicht ihnen, Anteil zu nehmen und zu trauern. In unserer Gesellschaft besteht die Tendenz, den Tod zu verdrängen und zu verschweigen. Dies verringert den sozialen Zusammenhalt und fördert die Vereinsamung. Die Auseinandersetzung mit dem Tod, die gegenseitige Anteilnahme und die Trauerarbeit sind für die Verarbeitung von Todesfällen wichtig und stärken den sozialen Zusammenhalt. Darin liegt auch ein öffentliches Interesse. Zweitens werden Gläubigerinnen und Gläubiger, Geschäftspartnerinnen und -partner sowie Vertragspartnerinnen und -partner der oder des Verstorbenen in die Lage versetzt, allfällige Ansprüche, die durch das Ableben eines Menschen betroffen sein können, geltend zu machen und ihre Interessen zu wahren. Aus diesem Grund umfasst die Publikationspflicht auch die Personalien des verstorbenen Menschen.

Aus diesen Gründen besteht ein öffentliches Interesse daran, allgemein bekannt zu machen, dass jemand gestorben ist.

Gegen eine Publikation kann eingewendet werden, der Wunsch einer Person oder ihrer Angehörigen, dass niemand über den Todesfall informiert wird, sei zu respektieren. Dieser Einwand ist nicht unberechtigt. Er ist aber gegen die genannten öffentlichen Interessen abzuwägen. Die Publikation des Todesfalls ist mit keinen Nachteilen verbunden und stellt höchstens einen leichten Eingriff in Persönlichkeitsrechte dar. Zudem kann die anordnungsberechtigte Person die Öffentlichkeit von der Abdankung ausschliessen und verlangen, dass der Todesfall erst nach der Bestattung publiziert wird. Nach Auffassung des Regierungsrates muss die Interessenabwägung zugunsten der Veröffentlichung ausfallen.

Zu Frage 3:

Es obliegt den Kantonen, das Bestattungswesen zu ordnen (Thomas Gächter, in: Isabelle Häner / Markus Rüssli / Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007, zu Art. 113 N. 9). Der Spielraum für die Kantone ist gross. Die Bundesverfassung (BV, SR 101) schreibt ihnen lediglich vor, dass bei Bestattungen der Anspruch auf Schicklichkeit nicht verletzt werden darf (vgl. Erläuterungen zur BesV, Kap. 1.1). Das Bestattungswesen ist im Kanton Zürich monopolisiert und als öffentliche Aufgabe der Gemeinden gestattet worden. Dies hält vor den Schranken der Bundesverfassung stand (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_234/2016 vom 24. Mai 2017). Es liegt in der Kompetenz des Kantons, vorzusehen, dass Todesfälle publiziert werden.

Zu Frage 4:

Die Bestattungsverordnung lässt den Gemeinden in vielen Bereichen einen grossen Ermessensspielraum. Bei einzelnen Punkten ist es aber sinnvoll, dass im ganzen Kanton das Gleiche gilt. Dies ist insbesondere bei der Regelung über die Publikation der Todesfälle der Fall (§ 17). Abs. 4 dieser Bestimmung, wonach die Veröffentlichungen in den amtlichen Publikationsorganen der Gemeinden oder in anderer geeigneter Form erfolgen, gesteht den Gemeinden immerhin bezüglich der Frage der Art und Weise – und auch der Dauer – der Publikation einen Handlungsspielraum zu.

Zu Frage 5:

Die Stadt Zürich hat sich dafür entschieden, die Todesfälle auf ihrer Website zu publizieren. Die Verantwortlichen der Stadt Zürich prüfen derzeit, ob die Einträge nach zwei Jahren gelöscht werden sollen. Denn in der Praxis habe sich gezeigt, dass Anfragen zu Todesfällen in der Regel innert zweier Jahre nach dem Todesfall erfolgen. Eine Frist von zwei Jahren erscheint deshalb als angemessen, und die von der Stadt Zürich vorgenommene Umsetzung von § 17 BesV ist nicht zu beanstanden. Anzumerken bleibt, dass die auf der Website enthaltenen Personalien von Suchmaschinen nicht erfasst werden. Die Stadt erachtet ihre Vorgehensweise als datenschutzkonform. Es sind bei ihr bislang auch keine Beanstandungen eingegangen.

Zu Frage 6:

Die Aufhebung von Art. 57 der Zivilstandsverordnung (ZStV, SR 211.112.2) hat keine Auswirkung auf die Regelungen in der Bestattungsverordnung. Bei Art. 57 ZStV handelt es sich um eine bundesrechtliche Bestimmung zum Zivilstandswesen. Für das Bestattungswesen ist der Bund nicht zuständig. Der Kanton kann diesen Bereich selbstständig und abschliessend regeln (vgl. Beantwortung der Frage 3).

Anzumerken ist, dass die Aufhebung von Art. 57 ZStV umstritten war. In der Vernehmlassung gab es in ungefähr gleichem Umfang bejahende wie ablehnende Stimmen. Es gibt auf Bundesebene Bestrebungen, die Aufhebung rückgängig zu machen (Motion Zuberbühler vom 14. September 2017, Geschäfts-Nr. 17.3662). Der erläuternde Bericht des Bundesamtes für Justiz vom 26. Oktober 2016 (www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/zivilstand/rechtsgrundlagen/vn-ber-zstv-zstgv-2017-d.pdf) hält zudem ausdrücklich fest, dass die Kantone trotz der Aufhebung von Art. 57 ZStV die Veröffentlichung beispielsweise von Todesfällen vor-

sehen können. Art. 57 ZStV betraf die Veröffentlichung aller Zivilstandsfälle, während es bei § 17 Abs. 2 BesV lediglich darum geht, auf der Grundlage der Eintragungen im Einwohnerregister die Todesfälle zu publizieren.

Die Aufhebung von Art. 57 ZStV ist daher kein Grund, auf die Publikationspflicht in der Bestattungsverordnung zurückzukommen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi