

Bericht des Regierungsrats an den Landrat

4. Oktober 2016

Nr. 2016-583 R-841-11 Bericht zu Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für das Bestattungswesen im Kanton Uri (Postulat Andreas Bilger, Seedorf)

I. Zusammenfassung

Am 24. Juni 2015 reichte Landrat Andreas Bilger, Seedorf, eine Motion zu Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für das Bestattungswesen im Kanton Uri ein. Mit dem parlamentarischen Vorstoss ersuchte er den Regierungsrat, die Frage, wer im Fall, da eine Person mittellos verstirbt, die Bestattungskosten zu tragen habe, in Form eines kantonalen Gesetzes zu regeln. Das neue Gesetz solle weitere Themenbereiche regeln; so unter anderem das Ausstreuen der Asche von Verstorbenen in der freien Natur, die Bestattung von nicht-christlichen oder konfessionslosen Personen, die Leichenschau, den Leichenpass und die Einsargung. Weil die Grundlagen für ein neues Gesetz noch nicht «gesetzgebungsreif» vorlagen, beschloss der Landrat in der Februar-Session 2016, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Damit wollte der Landrat dem Regierungsrat die Möglichkeit einräumen, die Frage, ob ein kantonales Gesetz über das Bestattungswesen tatsächlich notwendig ist, in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden sorgfältig zu prüfen.

Im April 2016 führte die Justizdirektion bei den Gemeinden zur Frage, ob und wenn ja, welche Unklarheiten auf Gemeindeebene beim Vollzug des Bestattungswesens konkret bestehen, eine Umfrage durch. Auch fragte sie die Gemeinden, ob sich allfällige Unklarheiten mittels einer zusätzlichen Vollzugshilfe des Kantons (Merkblatt) beseitigen lassen. Aufgrund des Umfrageergebnisses erachten es 19 von 20 Gemeinden vor dem Hintergrund der Gemeindeautonomie nicht als erforderlich, dass der Kanton das Bestattungswesen in Form eines Gesetzes regelt. Die Gemeinden begrüßen es jedoch, wenn die vom Postulat Andreas Bilger aufgeworfenen Vollzugsfragen im Rahmen einer Vollzugshilfe (Merkblatt) des Kantons erläutert werden.

Gestützt auf die Umfrage bei den Gemeinden und mit Blick auf die Gemeindeautonomie erachtet es der Regierungsrat nicht als angezeigt, auf kantonaler Ebene eine gesetzliche Grundlage für das Bestattungswesen zu schaffen. Der Regierungsrat ist jedoch bereit, die aufgeworfenen Vollzugsfragen in Form einer Vollzugshilfe (Merkblatt) gegenüber den Gemeinden zu erläutern.

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Im Juni 2015 reichte Landrat Andreas Bilger, Seedorf, eine Motion ein. Mit dem parlamentarischen Vorstoss ersuchte er den Regierungsrat, die Frage, wer im Fall, da eine Person mittellos verstirbt, die Bestattungskosten zu tragen habe, in Form eines kantonalen Gesetzes zu regeln. Das neue Gesetz solle weitere Themenbereiche regeln; so unter anderem das Ausstreuen der Asche von Verstorbenen in der freien Natur, die Bestattung von nicht-christlichen oder konfessionslosen Personen, die Leichenschau, den Leichenpass und die Einsargung.

Weil die Grundlagen für ein neues Gesetz noch nicht «gesetzgebungsreif» vorlagen, beschloss der Landrat in der Februar-Session 2016, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Damit wollte er dem Regierungsrat die Möglichkeit einräumen, die Frage, ob ein kantonales Gesetz über das Bestattungswesen tatsächlich notwendig ist, in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden sorgfältig zu prüfen.

Gestützt darauf unterbreitet der Regierungsrat dem Landrat den nachstehenden Bericht.

2. Zur geltenden Rechtslage

Gemeindeaufgabe

Aufgrund der Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984 (RB 1.1101) handelt es sich beim Friedhof- und Bestattungswesen um eine lokale Aufgabe, die grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Einwohnergemeinden fällt (Art. 107 Abs. 1 Verfassung des Kantons Uri). In Uri gibt es Einwohnergemeinden, welche die Aufgabe des Bestattungswesens selber wahrnehmen. Ein Grossteil der Gemeinden hat jedoch diese Aufgabe im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung der betreffenden römisch-katholischen Kirchgemeinde teilweise oder vollständig übertragen. Je nach der in der Gemeinde bestehenden Regelung erlässt die Gemeindeversammlung oder die Kirchgemeindeversammlung die Bestattungs- und Friedhofordnung.

Bestehende Vollzugshilfen

In Uri hat der Verfassungs- und Gesetzgeber bisher davon abgesehen, das Bestattungswesen kantonalrechtlich zu regeln. Um Unklarheiten beim Vollzug zu beseitigen, hat der Kanton jedoch die folgenden Vollzugshilfen erlassen:

- Merkblatt «Beerdigungskosten» (B01) im Sozialhilfehandbuch der Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion (GSUD) (Januar 2012)
- Merkblatt des Kantonsarztes für frei praktizierende Ärztinnen und Ärzte «Leichenschau, Legalinspektion und Todesbescheinigung» (Juli 2011)
- Merkblatt des Zivilstandsamts Uri «Bei einem Todesfall»

Recht auf ein schickliches Begräbnis

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) garantiert das Recht auf eine schickliche Bestattung. Dieses Recht war in der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 als eigenständiger Anspruch enthalten (Art. 53 Abs. 2 altBV). In der geltenden Bundesverfassung vom 18. April 1999 fällt der Anspruch unter die Garantie der Menschenwürde (Art. 7 BV).

Von Bundesrechts wegen haben alle Verstorbenen, ungeachtet ihrer Herkunft und ihrer Religion, grundsätzlich das Recht, auf den öffentlichen Friedhöfen beigesetzt zu werden. Die Gemeinden sind deshalb verpflichtet, ihren Einwohnern und auch Personen, welche die Bestattung an diesem Ort wünschen sowie allen auf dem Gemeindegebiet Verstorbenen und den nicht identifizierbaren Leichen, die in der Gemeinde gefunden werden, das Begräbnis zu garantieren (BGer vom 4. Februar 2010, 1C_430/2009, S. 284 E. 2).

3. Zu den Vollzugsfragen

Der Regierungsrat hat die verschiedenen vom parlamentarischen Vorstoss Andreas Bilger aufgeworfenen Vollzugsfragen rechtlich geprüft. Die Antworten darauf ergeben sich zum Teil aus dem bundesrechtlichen Anspruch auf schickliche Bestattung oder aus den drei erwähnten Merkblättern des Kantons wie folgt:

Tragung der Bestattungskosten

Die Gemeinden dürfen eine Bestattung nicht von der Sicherstellung der Beerdigungskosten abhängig machen. Ein Verstorbener hat einen unmittelbaren Anspruch gegenüber der Gemeinde auf Bestattung (ZKE 2010, S. 284). Die herrschende Lehre geht davon aus, dass die Unterstützungspflicht der Verwandten nach Artikel 328f Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) nicht über den Tod des Unterstützungsberechtigten hinaus geht. Die Bestattungskosten werden vom Bundesgericht als Nachlasskosten i.S.v. Artikel 474 Absatz 2 ZGB angesehen, für welche die Erbschaft haftet. Wird die Erbschaft jedoch von allen Erben ausgeschlagen, sind die Bestattungskosten letztlich von der Gemeinde zu tragen. Als Bestattungskosten sind alle Kosten zu betrachten, die durch eine schickliche Beerdigung auf einem offiziellen Begräbnisplatz (Friedhof) des Wohn- oder Sterbeorts entstehen. Verlangen der Ortsgebrauch oder die Reglemente ein Grabmal bestimmter Art (Kreuz, Grabschmuck), so gehört dies zu einer schicklichen Beerdigung (siehe dazu Merkblatt «Beerdigungskosten» [B 01] im Sozialhilfehandbuch der GSUD [Januar 2012]).

Besondere Räumlichkeiten für Abdankungsfeiern

Der Anspruch auf eine schickliche Bestattung erschöpft sich darin, dass jedem Verstorbenen das Recht zukommt, auf dem öffentlichen Friedhof bestattet zu werden.

Eine Gemeinde kann vorübergehend im Rahmen einer sogenannten ausserordentlichen Nutzung Dritten gegen Entgelt für deren eigene Zwecke Räumlichkeiten zur Verfügung stellen. Aus dem Anspruch auf schickliche Bestattung lässt sich jedoch nicht ableiten, dass die Gemeinde verpflichtet wäre, besondere Räumlichkeiten für Abdankungsfeiern, insbesondere für nicht-christliche oder kon-

fessionslose Verstorbene zur Verfügung zu stellen (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich 2011, S. 534 N 2335c und 2336). Der entsprechende Entscheid liegt somit im Ermessen der betreffenden Gemeindebehörde. Bei ihrem Entscheid hat die Gemeindebehörde den Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 8 BV) zu beachten.

Konfessionelle Grabfelder auf öffentlichen Friedhöfen

Den Gemeinden kommt im Bestattungswesen ein erheblicher Spielraum zu. Sie unterstehen jedoch keiner Leistungspflicht. Durch die Einrichtung von religiösen Grabfeldern gehen sie das Risiko von Ungleichbehandlungen und kommenden Ansprüchen von weiteren Religionsgemeinschaften ein, sei dies von alteingesessenen mit Hinweis auf ihre bisherigen Einschränkungen, sei dies von neuen mit heute noch nicht bekannten Ansprüchen (Famos/Pahud de Montagnes/Ramay, Konfessionelle Grabfelder auf öffentlichen Friedhöfen, Zürich 2016, S. 53).

Leichenschau, Leichenpass und Einsargung

Die Leichenschau oder Obduktion hängt eng mit der Todesbescheinigung durch den Arzt zusammen. Die damit verbundenen Anzeigepflichten und Meldeberechtigungen der Ärzte sind im Gesundheitsgesetz (GG; RB 30.2111) geregelt (siehe dazu auch Merkblatt des Kantonsarztes für freipraktizierende Ärztinnen und Ärzte «Leichenschau, Legalinspektion und Todesbescheinigung» vom 3. März 2006).

Für jede Beförderung eines Leichnams ins Ausland muss aus seuchenpolizeilichen Gründen von der Standeskanzlei ein Leichenpass ausgestellt werden (siehe Verordnung über Transport und Beisetzung ansteckungsgefährlicher Leichen sowie Transport von Leichen vom und ins Ausland; SR 818.61).

Ausstreuen der Asche von Verstorbenen in der freien Natur

Das individuelle Verstreuen der Asche von Verstorbenen in der freien Natur ist grundsätzlich bewilligungsfrei. Andere Personen dürfen allerdings nicht in ihrem Empfinden verletzt werden. So geht es beispielsweise nicht an, die Asche eines Verstorbenen auf einem vielbesuchten Aussichtspunkt zu verstreuen. Nicht erlaubt bzw. bewilligungspflichtig ist das gewerbsmässige und häufige Ausbringen von Asche, da damit die Pietätsgefühle der Bevölkerung verletzt werden könnten.

Errichtung einer letzten Ruhestätte im Wald

Die individuelle, private Bestattung im Wald, sofern sich diese auf das Ausbringen von Asche beschränkt, ist bewilligungsfrei. Ob eine walddrechtliche Bewilligung der zuständigen Direktion (Sicherheitsdirektion) zur Errichtung einer letzten Ruhestätte im Wald nötig ist oder nicht, hängt weitgehend davon ab, wie stark der Anlagecharakter bzw. die Benutzungsintensität der Stätte im Vordergrund steht. Hat die Errichtung von letzten Ruhestätten im Wald durch die Zweckentfremdung von Waldboden gemäss Artikel 4 des Bundesgesetzes über den Wald (WaG; SR 921.0) den Charakter eines Friedhofs, ist ein Rodungsbewilligungsverfahren der Sicherheitsdirektion erforderlich. Bei geringfügigen und punktuellen Eingriffen sind letzte Ruhestätten im Wald walddrechtlich i.S.v. Artikel 16 WaG bewilligungsfähig.

4. Umfrage bei den Gemeinden

Im April 2016 führte die Justizdirektion bei den Gemeinden zur Frage, ob und wenn ja, welche Unklarheiten auf Gemeindeebene beim Vollzug des Bestattungswesens konkret bestehen, eine Umfrage durch. Auch fragte sie die Gemeinden, ob sich allfällige Unklarheiten mittels einer zusätzlichen Vollzugshilfe des Kantons (Merkblatt) beseitigen lassen.

Aufgrund des Umfrageergebnisses erachten es 19 von 20 Gemeinden vor dem Hintergrund der Gemeindeautonomie nicht als erforderlich, dass der Kanton das Bestattungswesen in Form eines Gesetzes regelt. Die Gemeinden begrüssen es jedoch, wenn die vom Postulat Andreas Bilger aufgeworfenen Vollzugsfragen vom Kanton in Form einer Vollzugshilfe (Merkblatt) erläutert werden.

5. Schlussfolgerung

Gestützt auf die Umfrage bei den Gemeinden und mit Blick auf die Gemeindeautonomie erachtet es der Regierungsrat nicht als angezeigt, auf kantonaler Ebene eine gesetzliche Grundlage für das Bestattungswesen zu schaffen. Er ist jedoch bereit, die aufgeworfenen Vollzugsfragen in Form einer Vollzugshilfe (Merkblatt) gegenüber den Gemeinden zu erläutern.

6. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Vom Bericht zu Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für das Bestattungswesen im Kanton Uri (Postulat Andreas Bilger, Seedorf) wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat Andreas Bilger, Seedorf, zu Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für das Bestattungswesen im Kanton Uri wird als materiell erledigt am Protokoll abgeschrieben.