

# Nachtrag zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 28. Februar 2012

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>3</b>
1.1 Rechtsgrundlagen	3
1.1.1 Bund	3
1.1.2 Kanton St.Gallen	3
1.1.3 Andere Kantone	4
1.2 Erhebung des Handlungsbedarfs	4
1.3 Ergebnis	4
1.3.1 Friedhöfe: Errichtung, Gestaltung, Unterhalt	4
1.3.2 Bestattungen: Erdbestattungen/Urnenbestattungen, Gräberarten, Grabmalgestaltung	5
1.3.3 Bestattungsriten, Grabesruhe	5
1.3.4 Exhumation, Legalinspektion	6
1.3.5 Kostenregelung	6
1.3.6 Berücksichtigung religiöser Bedürfnisse von Minderheiten	6
<b>2 Anpassungen</b>	<b>7</b>
2.1 Errichtung, Erweiterung und Aufhebung von Friedhöfen	7
2.1.1 Zuständigkeit für die Bewilligung	7
2.1.2 Friedhöfe der politischen Gemeinden	7
2.1.3 Friedhöfe von Kirchgemeinden und Religionsgemeinschaften	8
2.1.4 Naturbestattungen	9
2.2 Bestattungen	10
2.2.1 Bestattungsarten	10
2.2.2 Entscheid über Bestattungsart	10
2.2.3 Kosten	12
2.3 Grabfelder	13
2.3.1 Gräberarten	13
2.3.2 Grabstätte für Engelskinder	13
2.3.3 Konfessionslandschaft in Bewegung	14
2.3.4 Grabfelder für Religionsgemeinschaften	15
<b>3 Vernehmlassungsverfahren</b>	<b>16</b>
3.1 Allgemeine Bemerkungen	16

3.2	Gleichstellung der Bestattungsart (Art. 4a)	17
3.3	Gräberarten (Art. 7 Abs. 2)	17
3.4	Zusammenfassung	18
3.5	Beurteilung	18
<b>4</b>	<b>Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>Kostenfolge und Referendum</b>	<b>20</b>
<b>6</b>	<b>Antrag</b>	<b>20</b>
	<b>Beilage: Übersicht zu Rechtsgrundlagen in anderen Kantonen</b>	<b>21</b>
	<b>Entwurf (Nachtrag zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen)</b>	<b>23</b>

## Zusammenfassung

*Die Verfassung gewährleistet jedem Toten eine schickliche Bestattung. Dies sagte Art. 53 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (AS 1875 1) ausdrücklich; das Recht auf eine schickliche Bestattung ergibt sich heute aus Art. 7 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101). Diese verfassungsrechtliche Vorgabe setzt das st.gallische Recht im Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen (sGS 458.1; abgekürzt FBG) aus dem Jahr 1964 um. Es verpflichtet die politischen Gemeinden, dafür zu sorgen, dass genügend Bestattungsplätze vorhanden sind und dass die Friedhöfe den Anforderungen der öffentlichen Gesundheit und der Schicklichkeit genügen.*

*Das Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen vom 28. Dezember 1964 hat sich grundsätzlich bewährt. Dem Wandel der gesellschaftlichen Bedürfnisse betreffend Bestattungsart und Bestattungsort ist jedoch Rechnung zu tragen. Das geltende Gesetz aus dem Jahre 1964 geht von der Vermutung der Erdbestattung aus. Heute werden etwa 80 Prozent aller Verstorbenen kremiert und nurmehr 20 Prozent erdbestattet. Die Entwicklung in den letzten Jahrzehnten zeigt demnach einen deutlichen Trend hin von der Erdbestattung (Beerdigung) zur Feuerbestattung (Kremation). Demgemäss rechtfertigt es sich, beide Bestattungsarten als gleichwertig in die allgemeinen Bestimmungen aufzunehmen. Die Bestattungsart richtet sich weiterhin primär nach dem Wunsch der verstorbenen Person, oder, wenn nicht feststellbar, nach dem Wunsch der Angehörigen. Liegt keine entsprechende Willenserklärung vor, soll künftig die politische Gemeinde die Bestattungsart bestimmen.*

*Berücksichtigung finden soll auch das – insbesondere vom Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Kirche, vom Ordinariatsrat des Bistums St.Gallen und von der Dachorganisation islamischer Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentum Liechtenstein (DIGO) unterstützte – Anliegen, den Angehörigen anderer Religionen im Bereich des Bestattungswesens gerecht zu werden. Die politischen Gemeinden sollen die Möglichkeit erhalten, entsprechende Grabfelder zu bezeichnen.*

*An der bisherigen Regelung, wonach die politischen Gemeinden für zentrale Aufgaben im Bestattungswesen die Kosten zu tragen haben, ist festzuhalten. Sie gehört zur Tradition in den Ostschweizer Kantonen. Der Nachtrag orientiert sich an der den Gemeinden von der Kantonsverfassung und vom Gemeindegesetz zugestandenen erheblichen Gemeindeautonomie. Auf die Ge-*

*nehmung der kommunalen Bestattungsreglemente wie auch die Bewilligung zur Errichtung, Erweiterung oder Aufhebung eines Friedhofs kann – ebenfalls in Nachachtung der Gemeindeautonomie – inskünftig verzichtet werden.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Nachtrags zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen.

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Rechtsgrundlagen**

#### **1.1.1 Bund**

Nach Art. 53 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (AS 1875, 1; abgekürzt aBV) stand die Verfügung über die Begräbnisplätze den bürgerlichen Behörden zu. Sie hatten dafür zu sorgen, dass jeder Verstorbene schicklich beerdigt werden kann. Diese Bestimmung ist eine der Säkularisierungsvorschriften der Bundesverfassung, welche den Einfluss der Kirchen zurückdrängen wollte. Die kirchlichen Gemeinschaften verloren zwar das Eigentumsrecht an ihren Friedhöfen nicht, sie unterstanden nun aber der Aufsicht weltlicher Behörden, die dafür zu sorgen hatten, dass alle ungeachtet ihrer religiösen Bindungen ein schickliches Begräbnis erhalten konnten. Die schickliche Beerdigung einer verstorbenen Person wurde als ein über den Tod hinauswirkendes verfassungsmässiges Recht der Bürger betrachtet (vgl. BGE 97 I 229).

Die heute geltende Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) erwähnt die Garantie eines schicklichen Begräbnisses nicht mehr. Diese ist jedoch in Art. 7 BV über die Menschenwürde implizit enthalten (vgl. Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, S. 141).

#### **1.1.2 Kanton St.Gallen**

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen hatte schon vor Erlass von Art. 53 aBV das Gesetz über das bürgerliche Begräbniswesen vom 24. August 1873 (bGS 2, 428) erlassen. Der Regierungsrat legte in der Vollzugsverordnung zum Gesetz über das bürgerliche Begräbniswesen vom 22. Oktober 1873 (bGS 2, 432) die Ausführungsbestimmungen fest. Am 23. April 1906 trat das Nachtragsgesetz zum Gesetz über das bürgerliche Begräbniswesen (bGS 2, 430) in Vollzug, dem am 23. Dezember 1929 und 20. Juni 1938 zwei weitere Nachträge folgten, welche sich vor allem mit der Übernahme der Bestattungskosten durch die politische Gemeinde und mit der Festsetzung des Staatsbeitrags befassten. Mit der Verordnung betreffend die Feuerbestattung vom 26. Februar 1930 (bGS 2, 440) wurde die Kremation geregelt.

Nach über achtzigjähriger Geltungsdauer des Gesetzes über das bürgerliche Begräbniswesen wurde der Regierungsrat in der Frühjahrssession 1959 zu Bericht und Antrag über eine Revision eingeladen. Am 18. November 1964 erliess der Grosse Rat das Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen vom 28. Dezember 1964 (sGS 458.1; abgekürzt FBG), dem die Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen vom 3. Januar 1967 (sGS 458.11; abgekürzt VV zum FBG) folgte.

### 1.1.3 Andere Kantone

Ein Gesetz über das Bestattungswesen kennen nebst dem Kanton St.Gallen auch die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Die meisten Kantone regeln das Bestattungswesen – gestützt auf das Gesundheitsgesetz – auf Verordnungsstufe (Kantone ZH, GL, SH, SZ, OW, AR, GR, FR, AI, LU, AG, BE). In einigen Kantonen (TG, NW, VS, ZG) finden sich die entsprechenden Bestimmungen im Gesundheitsgesetz (vgl. Beilage).

## 1.2 Erhebung des Handlungsbedarfs

Die praktische Anwendung des Gesetzes über die Friedhöfe und die Bestattungen wie auch der Wandel der gesellschaftlichen Bedürfnisse insbesondere in den letzten Jahren haben gezeigt, dass die Revision der Rechtsgrundlagen für das Bestattungswesen im Kanton St.Gallen an die Hand zu nehmen ist. Dem Umstand, dass die Feuer- bzw. Urnenbestattung nicht mehr die Ausnahme bildet, soll Rechnung getragen werden. Berücksichtigung finden soll auch das Anliegen, den Angehörigen anderer Religionen im Bereich des Bestattungswesens gerecht zu werden.

In einem ersten Schritt gelangte das Departement des Innern im Sommer 2009 an folgende Institutionen:

- Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons St.Gallen;
- Katholischer Konfessionsteil des Kantons St.Gallen;
- Kirchenrat der Christkatholischen Kirchgemeinde St.Gallen;
- Jüdische Gemeinde St.Gallen;
- Dachverband islamischer Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein (DIGO);
- Runder Tisch der Religionen;
- Schweiz. Verband der Bestattungsdienste (SVB);
- Schweizerischer Zivilstandsverband Ostschweiz (ZIVOS);
- Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP);
- Stadt St.Gallen;
- Baudepartement, Gesundheitsdepartement, Sicherheits- und Justizdepartement.

um den Handlungsbedarf betreffend:

- Errichtung, Gestaltung und Unterhalt von Friedhöfen;
  - Erdbestattungen/Urnenbestattungen, Gräberarten, Grabmalgestaltung;
  - Bestattungsriten, Grabesruhe;
  - Exhumation, Legalinspektion;
  - Kostenregelung;
  - Berücksichtigung religiöser Bedürfnisse von Minderheiten.
- zusammenzutragen.

## 1.3 Ergebnis

### 1.3.1 Friedhöfe: Errichtung, Gestaltung, Unterhalt

An der bisherigen Zuständigkeit für Errichtung, Gestaltung und Unterhalt von Friedhöfen will die *Stadt St.Gallen* festhalten. Rechnung zu tragen sei jedoch dem Bedürfnis nach anderen Bestattungsorten z.B. in einem Friedwald. Es solle im Ermessen der politischen Gemeinden stehen, welche Art von Friedhöfen sie errichten bzw. führen will. Neue Friedhöfe von Kirchgemeinden oder religiösen Gemeinschaften sollen nicht mehr zugelassen werden. Der Unterhalt bestehender Friedhöfe von Kirchgemeinden und religiösen Gemeinschaften habe durch diese selbst oder im Rahmen bestehender vertraglicher Vereinbarungen zwischen ihnen und der politischen Gemeinde zu erfolgen.

Demgegenüber sehen der *Katholische Administrationsrat* wie auch das *Bischöfliche Ordinariat* die Möglichkeit zur Errichtung von Friedhöfen für andere Religionsgemeinschaften als gerechtfertigt. Sie betrachten insbesondere die Ausscheidung von Grabfeldern für andere Religionsgemeinschaften auf bestehenden Friedhöfen als sinnvoll und unterstützen – wie auch der *Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Kirche* – dieses Anliegen. Für alle Religionsgemeinschaften hätten hierbei dieselben Auflagen zur Anwendung zu gelangen. Gemäss *Evangelisch-reformierter Kirche* gibt es hinsichtlich des Unterhalts Handlungsbedarf bei den konfessionellen Friedhöfen. Die Tendenz, konfessionell getrennte Friedhöfe den politischen Gemeinden zu übertragen, wird begrüsst.

Die revidierten Rechtsgrundlagen sollen aus Sicht der *Stadt St.Gallen* auch neue, alternative Bestattungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel in einem Friedwald, zulassen. Gemäss *Baudepartement* sind die Errichtung von Wald- und Alpfriedhöfen jedoch baubewilligungspflichtige Projekte, welche gegen keine Schutzbestimmungen, insbesondere solche des Natur- und Heimatschutzes oder des Umweltschutzes (einschliesslich Gewässerschutz) verstossen dürfen. Innerhalb von Wäldern werden sie nur bewilligt, wenn sie mit der vorrangigen Waldfunktion gemäss Waldentwicklungsplan vereinbar sind. Alternative Friedhöfe ausserhalb der Bauzonen können unter bestimmten Voraussetzungen bewilligt werden, jedenfalls sofern ein öffentliches Bedürfnis dafür besteht. Klärungsbedarf besteht für das Baudepartement betreffend Ausgestaltung sowie Betreiber alternativer Friedhöfe.

### **1.3.2 Bestattungen: Erdbestattungen/Urnenbestattungen, Gräberarten, Grabmalgestaltung**

Neue gesetzliche Grundlagen sollen laut *Katholischem Administrationsrat* dem Umstand Rechnung tragen, dass heute mehrheitlich Urnenbestattungen getätigt werden. Für die *Stadt St.Gallen* und die *Stiftung Krematorium St.Gallen* ist ein Wechsel von der Vermutung der Erdbestattung zur Vermutung der Feuerbestattung angezeigt, zumal in rund 80 Prozent der Todesfälle eine Feuerbestattung erfolge. Die generelle Bewilligungspflicht für die Feuerbestattung sei abzuschaffen.

Für Juden, Angehörige des Islam, für Bahai's und für christlich-orthodoxe Glaubensangehörige kommt nur die Erdbestattung in Frage; für Hindus, Buddhisten und Angehörige des Sikhismus hingegen nur die Feuerbestattung.

An der Regelung, dass die Verstorbenen in den Reihengräbern nach der Reihenfolge der Todes-tage zu bestatten sind, soll aus Sicht der *Stadt St.Gallen* grundsätzlich festgehalten werden. Die Bestattung in verschiedenen Grabfeldern soll aber möglich sein.

Die Kompetenz zum Erlass von Rahmenvorschriften zur Grabmalgestaltung soll gemäss der *Evangelisch-reformierten Kirche* bei den Gemeinden belassen werden. Die Vollzugsverordnung zum FBG enthalte verschiedene Regelungen betreffend Gräberarten und Grabgestaltung, welche in den Kompetenzbereich der Gemeinden überführt werden könnten.

### **1.3.3 Bestattungsriten, Grabesruhe**

Im Hinblick auf die Bestattung Konfessionsloser und Angehöriger anderer Religionsgemeinschaften wäre für den *Katholischen Administrationsrat* eine nähere Umschreibung des Begriffs «schicklich» hilfreich. In diesem Zusammenhang sind auch Fragen rund um die Zurverfügungstellung von öffentlichen Räumen zu Kultuszwecken zu beantworten.

Gemäss der *Stiftung Krematorium St.Gallen* soll die Asche von Verstorbenen den Angehörigen nach Wunsch weiterhin ausgehändigt werden, wie dies gemäss Art. 14 Abs. 2 FBG bereits heute möglich ist.

Einzig der *katholische Konfessionsteil* regt an, dass die Grabesruhe nach oben fixiert werden sollte. Andere Organisationen sehen keinen Handlungsbedarf.

#### **1.3.4 Exhumation, Legalinspektion**

Eine Exhumation vor Ablauf der Grabesruhe soll aus Sicht der *Stadt St.Gallen* weiterhin lediglich ausnahmsweise bewilligt werden. Sie soll bei dieser Sachlage nur dann bewilligt werden, wenn wichtige, überzeugende und achtenswerte Beweggründe vorliegen. Der Wunsch allein, eine verstorbene Person an einem «schöneren» Grabplatz oder auf einem näherliegenden Friedhof zu bestatten, vermag – so die *Stadt St.Gallen* – nicht zu genügen. Es müssen wie bis anhin schwerwiegende Gründe vorhanden sein, die es für die Angehörigen als unzumutbar erscheinen lassen, die verstorbene Person weiterhin am bisherigen Ort bestattet zu lassen.

Aus Sicht der *Stadt St.Gallen* ist namentlich auch die Kostentragung im Fall von aussergewöhnlichen Todesfällen klar zu regeln. Auch das *Sicherheits- und Justizdepartement* verweist auf gelegentliche Meinungsverschiedenheiten mit den betroffenen Angehörigen betreffend Kostenaufgabe einer Legalinspektion. Die Kostentragung ist bis anhin in Art. 12 VV zum FBG geregelt. Die formell-gesetzliche Grundlage findet sich in Art. 94 und 100 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1). Obwohl diese als ausreichend betrachtet wird, könnte die Bestimmung über die Kostenaufgabe bei Legalinspektionen in das FBG überführt werden, um Diskussionen über die Kostentragungspflicht künftig von vornherein auszuschliessen.

#### **1.3.5 Kostenregelung**

An der bisherigen Lösung, wonach die politischen Gemeinden für zentrale Aufgaben im Bestattungswesen die Kosten zu tragen haben, ist gemäss *Katholischem Administrationsrat, Bischöflichem Ordinariat, Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Kirche* sowie der *Stadt St.Gallen* festzuhalten. Sie gehöre zur Tradition in den Ostschweizer Kantonen. Der Umstand, dass heute ein grosser Teil der Menschen nicht mehr zuhause, sondern im Spital bzw. ausserhalb der Niederlassungsgemeinde versterbe, mache angesichts der hohen Kosten im Bestattungswesen eine klare Regelung, für welche spezifischen Pflichtaufgaben im Rahmen eines Todesfalls die politische Gemeinde, für welche Handlungen die Angehörigen bzw. die Hinterlassenschaft aufzukommen habe, erforderlich.

Die Überführung des Leichnams und die weiteren Aufgaben im Zusammenhang mit der Bestattung seien – so die *Stadt St.Gallen* – als monopolisierte öffentliche Aufgabe zu bezeichnen, mit denen die Gemeinde allenfalls einen Privaten – ein Bestattungsunternehmen, welches über eine Bewilligung des zuständigen Departementes verfüge – beleihen könne. Es sei den Gemeinden nicht zuzumuten, gleiche Handlungen an verschiedene Bestattungsunternehmen zu unterschiedlichen Preisen zu vergüten.

#### **1.3.6 Berücksichtigung religiöser Bedürfnisse von Minderheiten**

Klärungsbedarf bestehe bezüglich des Rechts auf würdige Bestattung für Angehörige nicht christlicher Glaubenszugehörigkeit. Keine der befragten Organisationen spricht sich gegen die Einrichtung besonderer Grabfelder für Angehörige religiöser Minderheiten aus. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass die Einrichtung von speziellen Grabfeldern für Muslime richtig sei, da diese Glaubensgemeinschaft in der Schweiz zahlenmässig stark vertreten ist. Namentlich der *Katholische Konfessionsteil*, das *Bischöfliche Ordinariat*, der *Kirchenrat der evangelisch-reformierten Kirche*, die *Stadt St.Gallen*, der *Schweizerische Verband der Bestattungsdienste* und der *Dachverband islamischer Gemeinden Ostschweiz* spricht sich für die Schaffung von Grabfeldern für religiöse Gemeinschaften aus.

## 2 Anpassungen

Das Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen vom 28. Dezember 1964 hat sich grundsätzlich bewährt. Der Stärkung der Gemeindeautonomie wie auch dem Wandel der gesellschaftlichen Bedürfnisse betreffend Bestattungsort und Bestattungsart ist jedoch Rechnung zu tragen. Berücksichtigung finden soll auch das Anliegen, den Angehörigen anderer Religionen im Bereich des Bestattungswesens gerecht zu werden. Art. 9 FBG betreffend Kosten, Art. 12 FBG betreffend Grabesruhe und Exhumation bedürfen hingegen keiner Änderung. Sie beruhen auf jahrzehntelanger, bewährter Praxis.

### 2.1 Errichtung, Erweiterung und Aufhebung von Friedhöfen

#### 2.1.1 Zuständigkeit für die Bewilligung

In der Herbstsession 1964 hiess der Grosse Rat eine Motion gut, welche auf Massnahmen zur Entlastung der Regierung ausgerichtet war. In der Folge setzte sich die Regierung in ihrer Botschaft zum Entwurf eines Delegationsgesetzes vom 18. Oktober 1966 (ABI 1966, 1524 ff.) eingehend mit der Kompetenzaufteilung zwischen Regierung und Departementen auseinander. Zur Entlastung sah die Regierung insbesondere vor, dass Verfügungen, ausser wenn besondere Gründe wie zum Beispiel die Tragweite einer Angelegenheit dagegen sprechen, immer von den zuständigen Departementen und nicht von der Regierung erlassen werden sollten (ABI 1966, 1529 f.). Diese Regelung fand im Delegationsgesetz (sGS 141.5) und in der Vollzugsverordnung hierzu (sGS 141.51), welche am 1. Januar 1968 bzw. am 1. März 1968 in Vollzug gesetzt wurden, Eingang.

Bei Erlass des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) befasste sich die Regierung unter dem Gesichtspunkt der starken zeitlichen Belastung mit ihrer Funktion als Rekursinstanz der verwaltungsinternen Rechtspflege. Sie erachtete es als notwendig, sich in diesem Bereich zugunsten der eigentlichen Regierungstätigkeit zu beschränken. Ausgenommen in Fällen, in denen grundlegende planerische, politische oder aufsichtsrechtliche Aspekte überwiegen bzw. in denen die Regierung eine besondere Koordinationspflicht im Hinblick auf eine umfassende Interessensabwägung trifft, wenn ein Departement oder eine andere Dienststelle des Staates beteiligt ist, soll das zuständige Departement Rekursinstanz sein (Botschaft zum Entwurf des Staatsverwaltungsgesetzes vom 9. März 1993, in: ABI 1993, 758 ff., 778 f.). Diese Änderungen des Rechtsmittelverfahrens wurden mit dem III. Nachtragsgesetz vom 9. November 1995 zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege am 1. März 1996 in Vollzug gesetzt.

Das Departement des Innern erachtete die vorliegende erste Teilrevision des FBG als Gelegenheit, den Grundsatz, dass Verfügungen grundsätzlich vom zuständigen Departement zu erlassen sind, umzusetzen. Gemäss Bericht und Entwurf des Departementes des Innern vom 21. Februar 2011 sollte das zuständige Departement nicht nur die Erweiterung und Aufhebung von Friedhöfen, sondern auch deren Errichtung bewilligen.

Dieser Bewilligungspflicht widersetzte sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens insbesondere die VSGP. Ihres Erachtens soll die Bewilligungspflicht für die Errichtung, Erweiterung und Aufhebung von Friedhöfen wie die Genehmigungspflicht für Friedhofreglemente aufgrund der den Gemeinden von der Kantonsverfassung und vom Gemeindegesetz zugestandenen erheblichen Gemeindeautonomie wegfallen. Diesem Anliegen soll entsprochen werden (vgl. Ausführungen in Ziff. 3.5).

#### 2.1.2 Friedhöfe der politischen Gemeinden

Die politischen Gemeinden haben dafür zu sorgen, dass genügend Bestattungsplätze vorhanden sind und dass die Friedhöfe den Anforderungen der öffentlichen Gesundheit und der Schicklich-

keit genügen (Art. 1 Abs. 1 FBG). Die schickliche Beerdigung hat verschiedene Aspekte. Sie weist Bezüge zu den Grundsätzen der Achtung der Menschenwürde (Art. 7 BV) und der Gleichheit (Art. 8 BV) auf, darüber hinaus aber auch zur Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV). Das Gebot der schicklichen Beerdigung beruht auf dem Gedanken, dass auch dem toten menschlichen Körper Achtung gebührt. Dadurch wird nicht nur der Schutz Verstorbener angestrebt, sondern auch die Selbstbestimmung der Lebenden in Bezug auf den eigenen Körper über den Tod hinaus gewahrt. Der Schutzbereich umfasst insbesondere auch die Entscheidung der Person über die bevorzugte Beerdigungsart. Schicklichkeit bedeutet aber auch Gleichheit für alle, nicht absolute Gleichheit, sondern Gleichheit im Sinn von Nicht-Diskriminierung (vgl. BGE 125 I 300). Die Beerdigung darf für die verstorbene Person nichts Verletzendes oder Entehrendes haben. Als Beispiel für den Verstoß gegen die Schicklichkeit nennt das Bundesgericht die Beerdigung zur Unzeit, Verweigerung von Glockengeläut oder diskriminierende räumliche Aussonderung des Grabplatzes. Als Ausdruck der Schicklichkeit im Sinn der Gleichheit sind die Erdbestattungen denn auch gemäss Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 FBG grundsätzlich in Reihengräbern in der Reihenfolge der Todestage vorzunehmen. Daran ist festzuhalten.

### 2.1.3 Friedhöfe von Kirchgemeinden und Religionsgemeinschaften

Friedhöfe von Kirchgemeinden und religiösen Gemeinschaften (= Religionsgemeinschaften, vgl. Art. 109 ff. der Kantonsverfassung [sGS 11.1]) unterstehen der Aufsicht des Gemeinderates (Art. 1 Abs. 2 FBG). In der Schweiz leben vermehrt auch Angehörige anderer Religionen; dabei bilden die Personen mit muslimischer Religionszugehörigkeit die grösste Gruppe:

Religionslandschaft in der Schweiz, 1970 bis 2000 in Prozenten (alle erfassten Religionen)

	1970	1980	1990	2000
Evangelisch-reformierte Kirche	46.42	43.87	38.51	33.04
Evangelisch-methodistische Kirche	0.17	0.09	0.15	0.12
Neuapostolische Kirche	0.49	0.46	0.45	0.38
Zeugen Jehovas	0.17	0.23	0.28	0.28
Übrige protestantische Kirchen und Gemeinschaften	0.42	0.37	1.32	1.44
Römisch-katholische Kirche	49.93	47.60	46.15	41.82
Christkatholische Kirche	0.32	0.26	0.17	0.18
Christlich-orthodoxe Kirchen	0.33	0.58	1.04	1.81
Andere christliche Gemeinschaften	0.05	0.30	0.12	0.20
Jüdische Glaubensgemeinschaft	0.33	0.29	0.26	0.25
Islamische Gemeinschaften	0.26	0.89	2.21	4.26
Andere Kirchen und Religionsgemeinschaften	0.12	0.19	0.42	0.78
Keine Zugehörigkeit	1.14	3.79	7.43	11.10
Ohne Angabe	0.39	1.09	1.48	4.33
Total 100 Prozent	6'269'783	6'365'960	6'873'687	7'288'010

Quelle: BfS Volkszählungen 1970-2000

Die Errichtung neuer Friedhöfe von Kirchgemeinden und Religionsgemeinschaften konnte gemäss Art. 2 Abs. 3 FBG unter bestimmten Voraussetzungen durch die Regierung bewilligt werden. Bis heute sind die beiden israelitischen Friedhöfe in der Stadt St.Gallen die einzigen Friedhöfe im Kanton St.Gallen für die Bestattung von Angehörigen einer anderen Religionsgemeinschaft. Das Recht zur Betreuung eigener Friedhöfe hatte der Grosse Rat der jüdischen Gemeinde bereits 1865 erteilt. Diese Sonderfriedhöfe wurden von den jeweiligen Glaubensgemeinschaften auf privater Basis errichtet. Durch eine Anpassung von Art. 7 FBG soll neu den politischen Gemeinden – wo ein entsprechendes Bedürfnis besteht – die Möglichkeit eingeräumt werden,



durch Reglement Grabfelder auch für Religionsgemeinschaften festzulegen. Bis anhin war die reglementarische Festlegung von separaten Grabfeldern ausschliesslich für Kinder bis zum vollendeten 12. Altersjahr möglich (Art. 7 Abs. 2 Bst. b) Den Bedürfnissen von Religionsgemeinschaften im Bereich des Bestattungswesens kann demnach künftig durch die Schaffung gesonderter Grabfelder entsprochen werden.

Mit der Aufhebung von Art. 2 FBG entfällt lediglich die kantonale Bewilligungspflicht für die Errichtung, Erweiterung und Aufhebung von Friedhöfen. Bisherige wie auch allfällige neue Friedhöfe von Kirchgemeinden und Religionsgemeinschaften unterstehen gemäss Art. 1 Abs. 2 FBG weiterhin der Aufsicht des Gemeinderates.

#### **2.1.4 Naturbestattungen**

Weil in der Schweiz, im Gegensatz zu den meisten Nachbarstaaten, kein Bestattungszwang besteht, können die Hinterbliebenen über die Asche der Verstorbenen frei verfügen. Dies hat nicht nur dazu geführt, dass in den letzten Jahren vermehrt das Bedürfnis nach alternativen Bestattungsformen aufkam, sondern auch dazu, dass Verstorbene sich in so genannten «Alp- oder Waldfriedhöfen» bestatten lassen wollen. Um diesen neuen Bedürfnissen entsprechen zu können, haben sich neben verschiedenen Gemeinden vor allem private Unternehmen entschlossen, so genannte «Waldfriedhöfe» bzw. «Friedwälder» zu errichten und zu betreiben.

Anstelle der Urnenbestattung auf einem herkömmlichen Friedhof wird die Asche einer verstorbenen Person – auf einem speziell dafür vorgesehenen bewaldeten Grundstück – direkt in den Wurzelbereich eines Baumes eingestreut. Der Begräbnisplatz wird gegen Entgelt zur Verfügung gestellt und ist nur den «Besitzern» (Angehörige, Waldeigentümer) der Bäume bekannt; erkennbar ist die Begräbnisstätte als solche von aussen nicht. Der Anspruch auf eine Begräbnisstätte lässt sich mittels verschiedener Rechtsformen begründen: von der zeitlich limitierten Miete oder Personaldienstbarkeit bis zum «Baurecht» mit grundbuchlicher Sicherung.

Nach Art. 78 Abs. 2 Bst. q des Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt BauG) sind ausserhalb der Bauzonen Zweckänderungen – auch solche ohne bauliche Massnahmen – grundsätzlich bewilligungspflichtig. Ausgenommen sind einzig Zweckänderungen von so geringer Intensität, dass sie als baupolizeilich nicht relevant eingestuft werden können. Gemäss Praxis des für Bauten ausserhalb der Bauzonen zuständigen Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) handelt es sich bei einem Friedwald um einen baubewilligungspflichtigen Sachverhalt, jedenfalls sofern geplant ist, mehr als 20 Waldbäume mit Grabstätten zu versehen. Federführend ist gestützt auf Art. 87bis Abs. 2 BauG die Abteilung Bauen ausserhalb Bauzonen (BaB) des AREG. Das Kantonsforstamt, das Amt für Natur, Jagd und Fischerei sowie das für das Bestattungswesen zuständige Departement des Innern werden jeweils ins Bewilligungsverfahren einbezogen.

Erste Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung ist dabei, dass die Anlage nach Art. 22 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) dem Zweck der Nutzungszone entspricht. Dies ist bei Waldfriedhöfen regelmässig nicht der Fall. Entsprechend können Waldfriedhöfe, aber auch Alpfriedhöfe und dergleichen, nur unter den Voraussetzungen einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG bewilligt werden. Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG kann erteilt werden, wenn der Zweck der Anlage einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert, ein entsprechendes öffentliches Interesse/Bedürfnis besteht und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Im Rahmen dieser Interessenabwägung ist jeweils zu prüfen, ob die geplante Anlage auch mit den übrigen gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere denjenigen des Raumplanungsgesetzes, des Umweltschutzgesetzes, des Gewässerschutzgesetzes, des Waldgesetzes, des Natur- und Heimatschutzgesetzes sowie weiterer betroffener Gesetze vereinbar ist.

Praxisgemäss dürfen alternative «Friedhofanlagen» gegen keine Schutzbestimmungen, insbesondere solche des Natur- und Heimatschutzes oder des Umweltschutzes (einschliesslich Gewässerschutz), verstossen. Innerhalb von Wäldern werden sie zudem nur bewilligt, wenn sie mit der vorrangigen Waldfunktion gemäss Waldentwicklungsplan vereinbar sind. Nach Art. 13 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Waldgesetzgebung (sGS 651.1; abgekürzt EG-WaG) ist eine forstrechtliche Zustimmung erforderlich.

Nicht bewilligt wird das Anbringen von Grabschmuck, Kreuzen, Markierungen und dergleichen. Generell nicht erlaubt ist die Erstellung von Infrastrukturanlagen wie Wegen, Sitzbänken, Parkplätzen, Einfriedungen und dergleichen.

Bis heute hat das AREG in den politischen Gemeinden Grabs, Nesslau-Krummenau, Degersheim, Uzwil und Wartau Friedwälder bewilligt.

Am Grundsatz gemäss Art. 14 Abs. 2 FBG, wonach die Asche von Verstorbenen den Angehörigen auf Wunsch ausgehändigt wird, soll festgehalten werden. Es soll weiterhin den Angehörigen überlassen bleiben, ob sie die Urne zuhause aufbewahren, die Asche verstreuen, in einem Friedwald beisetzen oder zu einem Diamanten verarbeiten lassen wollen. Im Hinblick auf das Schicksal der den Angehörigen ausgehändigten Asche besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

## 2.2 Bestattungen

### 2.2.1 Bestattungsarten

Das geltende Gesetz aus dem Jahre 1964 geht von der Vermutung der Erdbestattung aus. Die Entwicklung in den letzten Jahrzehnten zeigt jedoch einen deutlichen Trend hin von der Erdbestattung (Beerdigung) zur Feuerbestattung (Kremation).

Das Aufkommen der Kremation Ende des 19. Jahrhunderts führte zu vielen Veränderungen im Bestattungswesen. Lange Zeit wurde die Feuerbestattung als der Auferstehung widersprechend und somit unchristlich angesehen. Seit dem Jahr 1963 anerkennt die römisch-katholische Kirche die Feuerbestattung.

Nach Zürich, Lausanne und Basel findet sich in St.Gallen das viertgrösste Krematorium der Schweiz und zudem das grösste privat betriebene. 124 Ostschweizer Gemeinden der Kantone St.Gallen, Thurgau und beider Appenzell lassen ihre für diese Bestattungsart bestimmten Leichname in der Anlage beim Friedhof Feldli einäschern. Im Jahr 2009 wurden im Krematorium St.Gallen 3692 Kremationen durchgeführt (Vorjahr 3727). Gemäss Angaben der Stiftung Krematorium St.Gallen werden etwa 80 Prozent aller Verstorbenen kremiert und 20 Prozent erdbestattet (vgl. Jahresbericht 2009 der Stiftung Krematorium St.Gallen). Vor wenigen Jahrzehnten, also in der Zeit, als das geltende Gesetz erlassen wurde, war das Verhältnis noch umgekehrt. 94 Prozent der Kremierten finden ihre letzte Ruhestätte in einem traditionellen Urnengrab. Bei rund 6 Prozent der Kremierten, was gut 200 Einäscherungen im Jahr entspricht, wird die Asche den Hinterbliebenen überlassen. Die Feuerbestattung ist nicht nur die häufigste, sondern auch die kostengünstigste Bestattungsart. Eine Kremation mit Urne kostet in St. Gallen Fr. 487.40, für Vertragsgemeinden Fr. 425.–.

### 2.2.2 Entscheid über Bestattungsart

Der Entwicklung hin von der Erdbestattung zur Feuerbestattung ist insofern Rechnung zu tragen, als dass die beiden Bestattungsarten als gleichwertig in die allgemeinen Bestimmungen (Art. 4 bis 6 FBG) aufgenommen werden.

Im Kanton Zürich schreibt Art. 21 der Verordnung über das Bestattungswesen vor, dass ohne entsprechende Willenserklärung die Gemeinde die Bestattungsart bestimmt, wobei sie nicht gegen den erkennbaren Willen oder die geltenden Traditionen der Glaubensgemeinschaft des Verstorbenen verstossen darf. Diese Regelung erscheint sachgerecht und ist der Vermutung der Feuerbestattung vorzuziehen, zumal für Juden, Muslime, Bahai's und für christlich-orthodoxe Glaubensangehörige nur die Erdbestattung, für Hindus, Buddhisten und Angehörige des Sikhismus hingegen nur die Feuerbestattung in Frage kommt.

Den Angehörigen einer verstorbenen Person steht nach der in der Schweiz herrschenden Rechtsauffassung in den Schranken der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten ein Bestimmungsrecht über deren Leichnam zu. Dieses mit dem Eigentum vergleichbare, aber nicht vom Sachenrecht beherrschte Recht ist ein Ausfluss des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und hat seinen Sitz in Art. 28 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210). Es beruht auf der engen Verbundenheit mit der verstorbenen Person und schützt die sich daraus ergebende besondere Gefühlsbeziehung. Das Recht der Angehörigen, über den Leichnam zu bestimmen und unbefugte Eingriffe in diesen abzuwehren, ist allerdings begrenzt durch das Persönlichkeitsrecht der verstorbenen Person selbst, zu Lebzeiten über das Schicksal ihres Leichnams und die Art der Bestattung zu verfügen. Soweit die verstorbene Person von dieser Verfügungsbefugnis Gebrauch gemacht hat, muss das Bestimmungsrecht der Angehörigen zurücktreten.

Die in Art. 10 Abs. 2 BV verbriefte persönliche Freiheit umfasst das Recht des Einzelnen, in den Schranken des Gesetzes, 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 (vgl. BGE 129 I 180 mit weiteren Hinweisen).

Hat die verstorbene Person keine Anordnungen getroffen, ist es grundsätzlich Sache ihrer nächsten Angehörigen, über das Schicksal des Leichnams zu entscheiden, allfällige Eingriffe wie eine Organentnahme oder Sektion zu gestatten sowie die Art und den Ort der Bestattung zu bestimmen. Dieses mit der sogenannten Totenfürsorge eng verbundene Recht steht den Angehörigen um ihrer eigenen Persönlichkeit willen zu (BGE 101 II 190 f.).

Hinterlässt eine verstorbene Person mehrere nahe Angehörigen, so stellt sich die Frage, welche von ihnen dazu berufen ist, über das Schicksal des Leichnams zu bestimmen.

Das Transplantationsgesetz (SR 810.21) hält in Art. 8 fest, dass für die Entnahme von Organen, Geweben und Zellen bei verstorbenen Personen grundsätzlich deren vorgängige Zustimmung notwendig ist. Liegt hingegen keine dokumentierte Zustimmung vor, so sind die nächsten Angehörigen der verstorbenen Person anzufragen, ob ihnen eine Erklärung zur Spende bekannt ist. Ist dies nicht der Fall, können die nächsten Angehörigen – unter Beachtung des mutmasslichen Willens der verstorbenen Person – entscheiden, ob Organe, Gewebe oder Zellen entnommen werden dürfen. Gestützt auf Art. 8 Abs. 8 des Gesetzes hat der Bundesrat den Kreis der *nächsten* Angehörigen in Art. 3 ff. der Transplantationsverordnung (SR 810.211) festgelegt:

**Art. 3 Nächste Angehörige**

Nächste Angehörige nach Artikel 8 Absatz 8 des Transplantationsgesetzes sind:

- a. Ehefrau oder Ehemann, eingetragene Partnerin oder eingetragener Partner, Lebenspartnerin oder Lebenspartner;
- b. Kinder, Eltern und Geschwister;
- c. Grosseltern und Grosskinder;
- d. andere Personen, die der verstorbenen Person nahestehen.

### **Art. 5** Entscheid der nächsten Angehörigen

Zum Entscheid befugt ist, wer mit der verstorbenen Person am engsten verbunden war und das 16. Altersjahr vollendet hat. Die anfragende Person hat dies durch Befragung der nächsten Angehörigen festzustellen.

Die anfragende Person kann, sofern keine gegenteiligen Anhaltspunkte vorliegen, davon ausgehen, dass die folgenden Personen der Reihe nach mit der verstorbenen Person am engsten verbunden waren, wenn sie mit dieser bis zu deren Tod einen regelmässigen persönlichen Kontakt gepflegt haben:

- a. Ehefrau oder Ehemann, eingetragene Partnerin oder eingetragener Partner, Lebenspartnerin oder Lebenspartner;
- b. Kinder;
- c. Eltern und Geschwister;
- d. Grosseletern und Grosskinder;
- e. andere Personen, die der verstorbenen Person nahestehen.

Gibt es mehrere nächste Angehörige nach Absatz 1, so ist die Entnahme zulässig wenn:

- a. alle, die innerhalb angemessener Zeit erreichbar sind, ihr zustimmen; und
- b. von den nicht erreichbaren Angehörigen kein Widerspruch bekannt wird.

Zwei Punkte sind hervorzuheben:

Der Begriff «nächste Angehörige» umfasst nicht nur verwandte Personen, sondern auch Lebenspartner, eingetragene Partner nach dem Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (SR 211.231) sowie andere Personen, die mit der verstorbenen Person eng verbunden waren, wie enge Freunde oder Freundinnen. Die Aufzählung in Art. 3 der Transplantationsverordnung (Buchstaben a – d) legt keine Reihenfolge fest. Alle aufgezählten Personen sind in gleicher Weise «nächste Angehörige», es wird keine Hierarchie bestimmt (Erläuternder Bericht zur Verordnung über die Transplantation von menschlichen Organen, Geweben und Zellen<sup>1</sup>).

Wenn das Bestimmungsrecht über den Leichnam Teil des Persönlichkeitsrechts der Angehörigen des Verstorbenen bildet, ist die Entscheidungsbefugnis über das Schicksal des Leichnams richtigerweise in erster Linie demjenigen zuzuerkennen, der mit dem Verstorbenen am engsten verbunden war und der deshalb durch den Verlust am stärksten betroffen wurde. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Stärke der Verbundenheit mit dem Toten massgebend. Demnach spricht eine Vermutung dafür, dass der Ehegatte einer verstorbenen Person mit diesem enger verbunden war als dessen Eltern. Bis zum Beweis des Gegenteils wird daher das Bestimmungsrecht über den Leichnam in erster Linie dem überlebenden Ehegatten zuzuerkennen sein (vgl. BGE 101 II 193).

Ist der Wille der verstorbenen Person nicht feststellbar und sind keine nächsten Angehörigen vorhanden oder erreichbar, bestimmt die politische Gemeinde die Bestattungsart (Beerdigung oder Kremation). Sie beachtet bei der Wahl zwischen Erd- und Feuerbestattung die geltenden Traditionen der Glaubensgemeinschaft der verstorbenen Person.

### **2.2.3 Kosten**

Bereits im Jahre 1891 bezeichnete der Regierungsrat in einer Botschaft zu einem Nachtragsgesetz zum Gesetz über das bürgerliche Begräbniswesen vom 24. August 1873 die Einführung der unentgeltlichen Bestattung als wünschbar. In Art. 4 Abs. 1 des Nachtragsgesetzes zum Gesetz über das bürgerliche Begräbniswesen vom 23. April 1906 wurde alsdann festgelegt, dass die politische Gemeinde, in welcher die verstorbene Person ihren Wohnsitz hatte, oder, wenn ein Wohnsitz im Kanton nicht feststellbar war, die politische Gemeinde, auf deren Gebiet die Leiche

---

<sup>1</sup> [http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1261/Erlaeuterungen\\_Transplantationsverordnung\\_d.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1261/Erlaeuterungen_Transplantationsverordnung_d.pdf).

aufgefunden wurde, die Kosten für die Leichenschau, die amtliche Bekanntmachung, die Lieferung des Sarges, die Einsargung der Leiche, ihre Verbringung auf den Friedhof, das Öffnen und Zudecken des Grabes und seine Bezeichnung zu tragen hat.

Auch heute noch umfassen die Bestattungskosten die Kosten für die Leichenschau, die amtliche Bekanntmachung des Todesfalls, die Lieferung des Sarges, das Einsargen und das Überführen des Leichnams auf den Friedhof innerhalb der zur Bestattung verpflichteten politischen Gemeinde, das Bereitstellen, das Öffnen und das Schliessen des Grabes sowie dessen Bezeichnung (Art. 9 FBG). Die gemäss Art. 6 Abs. 2 FBG zuständige politische Gemeinde hat bei einer Feuerbestattung jenen Kostenanteil zu übernehmen, der den Kosten der Erdbestattung in einem Reihengrab entspricht.

An der bisherigen Regelung, wonach die politischen Gemeinden für zentrale Aufgaben im Bestattungswesen die Kosten zu tragen haben, ist festzuhalten. Sie gehört zur Tradition in den Ostschweizer Kantonen.

Die geltende Regelung ist auf den Anwendungsfall zugeschnitten, dass eine Person zuhause verstirbt. Angesichts dessen, dass heute ein grosser Teil der Menschen im Spital stirbt oder dass Menschen ausserhalb der Niederlassungsgemeinde versterben, wirft sie in verschiedenen Fällen Fragen auf. Diese sind im Rahmen der kommunalen Rechtsetzung zu beantworten. So soll das Bestattungsreglement – in Nachachtung von Art. 9 FBG – Aufschluss darüber geben, für welche spezifischen Pflichtaufgaben im Rahmen eines Todesfalls die politische Gemeinde, für welche Handlungen die Angehörigen bzw. die Hinterlassenschaft aufzukommen hat. Es ist die Kostentragungspflicht z.B. betreffend Transportkosten in jenen Fällen klar zu regeln, in denen Niederlassungsgemeinde, Sterbegemeinde und Bestattungsgemeinde nicht identisch sind. In Nachachtung der Gemeindeautonomie besteht hier auf kantonaler Ebene kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

## **2.3 Grabfelder**

### **2.3.1 Gräberarten**

#### **a) Erdbestattungen**

Die Erdbestattungen sind gemäss Art. 7 FBG in Reihengräbern vorzunehmen. Die politische Gemeinde kann durch Reglement in besonderen Reihen oder Feldern die Bestattung von Kindern vorschreiben sowie Familien- und Priestergräber gestatten.

#### **b) Feuerbestattungen**

Die Asche ist in der Regel in einer Urnenhalle oder in einem Urnengrab beizusetzen. Auf Verlangen der Angehörigen der verstorbenen Person wird die Asche in einem bestehenden Grab, in einem Gemeinschaftsgrab oder in einem anderen Grab des Friedhofs der zur Bestattung verpflichteten Gemeinde beigesetzt oder den Angehörigen überlassen (Art. 14 FBG).

Die Beisetzung der Asche der Verstorbenen – mit oder ohne Urnen – in einem Gemeinschaftsgrab hat in den letzten Jahren steten Zuwachs erhalten. In den Städten Zürich, Luzern und St.Gallen lassen sich heute bereits 30 bis 60 Prozent der Verstorbenen in einem solchen Gemeinschaftsgrab beisetzen. Je nach Gemeinde ist dieses Grab ein formschönes Denkmal aus Stein oder ein spezieller Teil der Friedhofs-Wiese.

### **2.3.2 Grabstätte für Engelskinder**

Als Geburten werden die Lebend- und die Totgeburten beurkundet (Art. 9 Abs. 1 der eidgenössischen Zivilstandsverordnung [SR 211.112.2; abgekürzt ZStV]). Nach Art. 9 Abs. 2 ZStV wird als Totgeburt ein Kind bezeichnet, das ohne Lebenszeichen auf die Welt kommt und ein Geburtsge-

wicht von mindestens 500 Gramm oder ein Gestationsalter<sup>2</sup> von mindestens 22 vollendeten Wochen aufweist. Die in Art. 9 Abs. 2 ZStV bezeichneten Totgeburten sind somit meldepflichtig. Ein zu früh geborenes Kind wird demgemäss erst ab der 22. Schwangerschaftswoche oder ab einem Gewicht von 500 Gramm als Totgeburt bezeichnet. Vorher gilt es als Frühgeburt. Diese so genannten «Engelskinder» haben juristisch gesehen kein Anrecht auf Beerdigung.

Anfragen an das Departement des Innern haben gezeigt, dass in verschiedenen Gemeinden die Schaffung einer Grabstätte für Engelskinder einem Bedürfnis entspricht. Diesem Bedürfnis konnte bereits im Rahmen der geltenden Gesetzgebung entsprochen werden: Die politische Gemeinde kann gemäss Art. 7 Abs. 2 Bst. a FBG durch Reglement die Bestattung von Kindern bis zu einer festgesetzten Altersgrenze, jedoch höchstens bis zum vollendeten 12. Altersjahr, in besonderen Reihen oder Feldern vorschreiben. Diese Bestimmung konnte als Rechtsgrundlage für die Errichtung von Gedenkstätten bzw. Grabfeldern für Engelskinder herangezogen werden.

Die Stadt Rapperswil-Jona hat von dieser Möglichkeit in Art. 20 Abs. 1 Bst. h des Bestattungsreglements vom 7. Oktober 2010 Gebrauch gemacht:

Friedhof Jona

Folgende Grabarten stehen beim Friedhof Jona zur Verfügung, soweit es die Platzverhältnisse zulassen:

- a) Erdbestattungs- und Urnen-Reihengrab für Kinder bis zum vollendeten 12. Altersjahr bzw. meldepflichtige Totgeburten;
- b) Erdbestattungs-Reihengrab für Erwachsene und für über 12 Jahre alte Kinder/Jugendliche;
- c) Urnen-Reihengrab;
- d) Urnen-Nischenwand;
- e) Urnenwand (Erdgrab) mit Beschriftungsplatten;
- f) Urnengrab (Erdgrab) in kreisförmiger Anordnung mit schmiedeisernem Grabzeichen, inkl. Beschriftung;
- g) Gemeinschaftsgrab für Urnenbeisetzung;
- h) Gedenkgarten ohne Beschriftung für nicht meldepflichtige Fehlgeburten/Aborte;
- i) Erdbestattungs-Familiengrab (bis zum Auslaufen der bestehenden bzw. maximal verlängerbaren Verträge). Während der letzten 20 Jahre der Mietdauer darf keine Erdbestattung und während der letzten 10 Jahre keine Urnenbeisetzung vorgenommen werden. Abgelaufene und aufgehobene Familiengräber werden nicht neu vermietet;
- j) Priester-Urnengrab (Erdgrab) bei der Kirche Jona.

Es ist davon auszugehen, dass weitere politische Gemeinden dieses Anliegen bei der Friedhofplanung bzw. Friedhofgestaltung und im Bestattungsreglement – gestützt auf die offenere Formulierung von Art. 7 Abs. 2 FBG – berücksichtigen werden. Dies ist zu begrüssen.

### 2.3.3 Konfessionslandschaft in Bewegung

Der Anteil der im Kanton St.Gallen wohnhaften Personen, die sich zu einer der beiden Landeskirchen bekennen, hat in den letzten 30 Jahren kontinuierlich abgenommen. Im Jahr 2000 gehörte noch gut jede zweite Person der römisch-katholischen und gut jede vierte der evangelischen Kirche an. Kontinuierlich an Anteilen gewonnen haben die Gruppen der anderen christlichen und islamischen Religionsgemeinschaften sowie die Konfessionslosen. Jede dieser drei Gruppen hat im Jahr 2000 die Fünf-Prozent Marke erreicht oder übertroffen. In absoluten Zahlen betrachtet, verloren die römisch-katholische sowie die evangelische Kirche im letzten Jahrzehnt je rund 10'000 Mitglieder. Diesem Rückgang von 20'000 Personen standen 5'000 zusätzliche Mitglieder bei den anderen

---

<sup>2</sup> Alter des ungeborenen Kinds bzw. Neugeborenen ab dem Zeitpunkt der Befruchtung.

christlichen Gemeinschaften gegenüber. Die islamischen Gemeinschaften sowie die Konfessionslosen erfuhren einen Zuwachs von je rund 15'000 Personen. Die rückläufige Bedeutung der Landeskirchen der Schweiz steht zum einen in Zusammenhang mit der wachsenden Zahl von Schweizerinnen und Schweizern, die sich keiner bestimmten Kirche oder Religionsgemeinschaft mehr zugehörig fühlen. Zum andern kommen die Migrantinnen und Migranten aus Ländern mit anderen religiösen Traditionen wie beispielsweise des Islams. Bei den anderen christlichen Gemeinschaften handelt es sich vor allem um Angehörige christlich-orthodoxer Kirchen aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien (vgl. Der Kanton St.Gallen und seine Menschen in Zahlen 2003).

### Konfession der Wohnbevölkerung des Kantons St.Gallen, nach Heimat und Geschlecht

	Volkszählung 2000								
	Wohnbevölkerung			Schweizer			Ausländer		
	Im ganzen	Männer	Frauen	Im ganzen	Männer	Frauen	Im ganzen	Männer	Frauen
Im ganzen	452.837	223.966	228.871	361.904	175.363	186.541	90.933	48.603	42.330
Protestantisch	127.929	61.299	66.630	122.727	58.559	64.168	5.202	2.740	2.462
Römisch-Katholisch	236.733	115.810	120.923	201.698	96.922	104.776	35.035	18.888	16.147
Christ-Katholisch	330	154	176	314	144	170	16	10	6
Ostkirchl. Religionsgemeinschaften	12.709	6.248	6.461	1.843	829	1.014	10.866	5.419	5.447
Andere christliche Religionsgemeinschaften	700	322	378	590	263	327	110	59	51
Jüdisch	231	123	108	197	104	93	34	19	15
Muslimisch	27.747	14.972	12.775	1.598	885	713	26.149	14.087	12.062
Andere Religionsgemeinschaften	3.286	1.621	1.665	1.000	464	536	2.286	1.157	1.129
Keine Zugehörigkeit	28.786	16.253	12.533	22.426	12.605	9.821	6.360	3.648	2.712
Ohne Angabe	14.386	7.164	7.222	9.511	4.588	4.923	4.875	2.576	2.299

Quelle: Eidg. Volkszählungen / © Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

### 2.3.4 Grabfelder für Religionsgemeinschaften

Am 2. Juni 2006 gelangten der Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Kirche und die Dachorganisation islamischer Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentum Liechtenstein (DIGO) und am 7. Juli 2006 der Ordinariatsrat des Bistums St.Gallen an das Departement des Innern. Sie legten insbesondere dar, dass das berechtigte Bedürfnis nach einem schicklichen Begräbnis für Muslime im Kanton St.Gallen zurzeit nicht befriedigt werden könne. Die Praxis der aus muslimisch geprägten Ländern stammenden Ausländer, ihre verstorbenen Angehörigen zu repatriieren und im Herkunftsland zu beerdigen, sei aus der Not entstanden. Diese Praxis sei in ihren Auswirkungen inhuman und integrationsfeindlich. Der Wunsch der muslimischen Bevölkerung, an dem Ort, an dem sie während vieler Jahre lebten, arbeiteten und wo sie verwurzelt sind, ihren religiösen Vorstellungen entsprechend zur ewigen Ruhe gebettet zu werden, sei existentiell. Diesem Bedürfnis sei im Geiste der Bundes- und Kantonsverfassung sowie im Sinn einer Konkretisierung der «St.Galler Erklärung für das Zusammenleben der Religionen und den interreligiösen Dialog» bald in angemessener Weise durch die Regierung Rechnung zu tragen. Die vorliegende Teil-Revision bietet Gelegenheit dazu.

Mit der steigenden Zahl der Muslime in der Schweiz steigt auch im Kanton St.Gallen das Bedürfnis von Angehörigen dieser Religion, nach ihrem Tod hier bestattet zu werden. Ein immer grösser werdender Anteil der in der Schweiz lebenden Musliminnen und Muslime sind hier geboren, assimiliert und eingebürgert. Diese Menschen betrachten unsere Region als ihre Heimat und wünschen dementsprechend auch hier bestattet zu werden. Es ist daher davon auszugehen, dass

auch im Kanton St.Gallen ein Bedarf für Begräbnisstätten für Muslime besteht und dass dieser in den kommenden Jahren noch steigen wird.

Die Städte Basel, Bern, Biel, Genf, Lausanne, Liestal, Luzern, Olten, Thun, Winterthur und Zürich haben dem Bedürfnis nach eigenen Grabfeldern für Verstorbene mit muslimischer Glaubenszugehörigkeit entsprochen und Möglichkeiten für islamische Bestattungen geschaffen, indem Friedhofabteilungen bzw. Grabfelder für diese Glaubensrichtung eingerichtet wurden.

Wie die Beispiele der genannten Schweizer Städte zeigen, lassen sich auf öffentlichen Friedhöfen durchaus Lösungen finden, die unter Wahrung der verfassungsmässigen Grundrechte und des religiösen Friedens auch Muslimen eine schickliche Bestattung ermöglichen. Während das Erfordernis der Erdbestattung keine Schwierigkeiten bereitet, sind für die weiteren Regeln (separate Gräberfelder, Ausrichtung nach Mekka, ewige Grabesruhe, Bestattung in reiner Erde) Kompromisse erforderlich. Sonderregelungen für Muslime wie auch für andere Religionsgemeinschaften stehen namentlich unter dem Vorbehalt einer verhältnismässigen Beachtung entgegenstehender öffentlicher Interessen (z.B. Platzbedarf auf öffentlichen Friedhöfen, Gesundheitsschutz, Umwelt- und Gewässerschutz).

Eine angemessene Berücksichtigung religiöser Bedürfnisse von Minderheiten vermag einen entscheidenden Beitrag zur Integration zu leisten. «Wer weiss, dass er am Ort, wo er sein Leben verbracht hat, auch würdig zur letzten Ruhe gebettet werden kann, wird dort eher heimisch als derjenige, der das Land spätestens nach dem Tod verlassen muss.» (Walter Kälin, Grundrechte im Kulturkonflikt, Zürich 2000, S. 130). Lösungen auf öffentlichen Friedhöfen leisten zudem einen Beitrag, um die Entstehung von Parallelgesellschaften zu verhindern.

Die Aufteilung eines Friedhofs nach Konfessionen bzw. Religionsgemeinschaften und die Schaffung entsprechender Grabfelder waren den st.gallischen Gemeinden aufgrund der geltenden kantonalen Gesetzgebung bis anhin verwehrt. Art. 7 Abs. 2 soll die gesetzliche Grundlage hierfür bilden. Die Möglichkeit der politischen Gemeinden zur Schaffung von Grabfeldern für Religionsgemeinschaften schafft keine Sonderrechte. Das kantonale und kommunale Recht gilt auch in Bezug auf diese Grabfelder.

### **3 Vernehmlassungsverfahren**

#### **3.1 Allgemeine Bemerkungen**

Am 1. März 2011 lud die Regierung das Departement des Innern ein, den Entwurf eines Nachtrags zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen der Vernehmlassung zu unterstellen (RRB 2011/138). Zur Vernehmlassung bis 15. April 2011 eingeladen wurden:

- die im Kantonsrat vertretenen Parteien;
- die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP);
- das Netzwerk St.Galler Gemeinden (NetzSG);
- die politischen Gemeinden;
- die Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons St.Gallen;
- der Katholischer Konfessionsteil des Kantons St.Gallen;
- der Kirchenrat der Christkatholischen Kirchgemeinde St.Gallen;
- die Jüdische Gemeinde St.Gallen;
- der Dachverband islamischer Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein (DIGO);
- der Runde Tisch der Religionen;
- Stiftung Krematorium des St.Galler Feuerbestattungsvereins;
- Feuerbestattungsverein Chur;
- der Schweizerische Verband der Bestattungsdienste (SVB);
- der Schweizerische Zivilstandsverband Ostschweiz (ZIVOS).



Der Katholische Administrationsrat nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass seine Haltung zu den zentralen Revisionspunkten gemäss Beschluss vom 23. Juni 2009 im Gesetzesentwurf Eingang gefunden hat. Er ist zudem erfreut, dass sämtliche zur Stellungnahme eingeladenen Religionsgemeinschaften das Anliegen unterstützen, auf den Friedhöfen spezielle Grabfelder für bestimmte Religionsgemeinschaften zu schaffen und ihnen ein schickliches Begräbnis zu ermöglichen. Dies zeuge von Offenheit und Toleranz der im Kanton St.Gallen zusammen lebenden Religionsgemeinschaften. Der Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons St.Gallen erachtet die Vernehmlassungsvorlage für sachgerecht und zweckdienlich. Die Vorlage trage den veränderten Ansprüchen der Menschen (Feuerbestattung, Engelskinder, Aushändigung der Asche) Rechnung. Politisch brisant sei wohl lediglich die Einräumung der Möglichkeit, Grabfelder für Muslime auszuscheiden. Der Kirchenrat habe schon früher betont, dass die Verweigerung, sich seinem Glauben entsprechend bestatten zu lassen, zutiefst inhuman und damit auch unchristlich sei. Er sei der Überzeugung, dass in der Frage des Bestattungswesens kein Platz für Polemik und Ausgrenzung sei, und dankt deshalb für die massvolle Vorlage. Der Runde Tisch der Religionen und der DIGO begrüssen die Überarbeitung und Anpassung der Gesetzesvorlage.

Die EVP erachtet den Nachtrag zum FBG als ausgewogen und vollzugstauglich. Dass die politischen Gemeinden Grabfelder für Religionsgemeinschaften nun durch Reglement festsetzen können, entspreche einem seit langem erkannten und bestehenden Bedürfnis Hinterbliebener, vorab muslimischer Religionszugehörigkeit. Der Nachtrag sei auch aus ethischer Sicht zu begrüssen. Die Grünen wie auch die SP unterstützen den Nachtrag in der vorliegenden Form und begrüssen es, dass dem Anliegen nicht-christlicher Religionsgemeinschaften entsprochen wird. Die FDP sieht keine Notwendigkeit für einen Nachtrag zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen und weist daher die Vorlage als Ganzes zurück. Die SVP begrüsst die Absicht der Regierung, die Erdbestattung und die Feuerbestattung als gleichwertig in die allgemeinen Bestimmungen des revidierten FBG aufzunehmen. Ebenso befürwortet sie, dass weiterhin die politischen Gemeinden grundsätzlich für die Friedhofsverwaltung und -Finanzierung zuständig seien. Sie spricht sich jedoch klar gegen die Erstellung von separaten Grabfeldern innerhalb der bestehenden Gemeinde-Friedhöfe mit Sonderregelungen für nicht-christliche Religionsgemeinschaften aus.

Gemäss der VSGP sowie 16 von 35 politischen Gemeinden kann auf eine Revision des Gesetzes über die Friedhöfe und die Bestattungen verzichtet werden. Vier politische Gemeinden erklären sich im Grundsatz mit dem Nachtrag einverstanden.

### 3.2 Gleichstellung der Bestattungsart (Art. 4a)

Die Gleichstellung von Erdbestattung und Feuerbestattung und die Regelung zur Bestimmung der Bestattungsart von verstorbenen Personen wie auch die Gewährleistung der Glaubens- und Gewissensfreiheit über den Tod hinaus fand grundsätzlich Zustimmung (Ethikgruppe des Kantonsrates, Grüne, CVP, SP). Zu Missverständnissen und demgemäss auch zur Ablehnung (SVP, sieben politische Gemeinden) geführt hat der Wortlaut von Art. 4a Abs. 3 Satz 2, soweit sich die Beachtung der geltenden Traditionen der Glaubensgemeinschaft nicht nur auf die Wahl zwischen Erdbestattung und Feuerbestattung bezieht, sondern auch weitere Aspekte (Dauer der Grabesruhe, spezifische Glaubenszeremonien) der Bestattungsart ebenfalls gemeint sein sollten (vgl. dazu Ausführungen zu Art. 4a in Ziff. 3.5).

### 3.3 Gräberarten (Art. 7 Abs. 2)

Die Möglichkeit der politischen Gemeinden, Grabfelder für Religionsgemeinschaften zu schaffen, fand bei den Vertretern der Religionsgemeinschaften (Katholischer Konfessionsteil, Evangelisch-reformierte Kirche, Jüdische Gemeinde, Runder Tisch der Religionen, DIGO) wie auch bei einzelnen Gruppierungen (CVP, Ethikgruppe des Kantonsrates, EVP, Grüne, SP,) durchwegs Zustimmung.

mung. Zwei Parteien (SVP, FDP) sowie acht Gemeinden beantragen explizit die Streichung von Art. 7 Abs. 2 Bst. c betreffend Grabfelder für Religionsgemeinschaften.

### 3.4 Zusammenfassung

In der Vernehmlassung stiess der Entwurf bei mehreren Parteien, aber auch bei den politischen Gemeinden grossmehrheitlich auf Widerstand insbesondere in Bezug auf die Möglichkeit zur Schaffung von Grabfeldern für Religionsgemeinschaften. Das Departement des Innern kam daher im Juni 2011 zum Schluss, dass die Revision des Gesetzes über die Friedhöfe und die Bestattungen in der im März 2011 vorgeschlagenen Form politisch kaum eine Mehrheit finden würde.

Aufgrund der Vernehmlassungen sowie verschiedenster Gespräche mit den für die Friedhöfe zuständigen Stellen in den politischen Gemeinden suchte das Departement des Innern im November 2011 mit Gemeinde- bzw. Stadtvertreter/innen das Gespräch, um zu klären, wie denn eine tragfähige Lösung aussehen könnte. Besonders angesprochen, weil sie in der Vernehmlassung Offenheit signalisiert hatten oder aufgrund der Bevölkerungszahlen eine relativ hohe Zahl von Todesfällen von Personen muslimischen Glaubens verzeichnen, waren Vertreter/innen aus St.Gallen, Gossau, Wil und Buchs. Ebenfalls zum Gespräch eingeladen war der Präsident der VSGP. Im Rahmen dieses Gesprächs kam zum Ausdruck, dass der Ablehnung mit einer offeneren Formulierung von Art. 7 Abs. 2 betreffend Grabfelder begegnet werden könnte. Seitens der Gemeinde- bzw. Stadtvertreter/innen wurde in Aussicht gestellt, dass ein in diesem Sinn überarbeiteter Nachtrag zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen mehr Aussicht auf Erfolg bei den Parteien wie auch den Gemeinden finden dürfte.

### 3.5 Beurteilung

Folgenden Anliegen aus dem Vernehmlassungsverfahren soll entsprochen werden:

- Art. 2: Aufhebung der Bewilligungspflicht für die Errichtung, Erweiterung und Aufhebung von Friedhöfen;
- Art. 4a: Präzisierung von Art. 4a Abs. 3 Satz 2 betreffend Beachtung der geltenden Traditionen der Glaubensgemeinschaft der verstorbenen Person bei der Wahl zwischen Erd- und Feuerbestattung;
- Art. 7 Abs. 2: offenerer Formulierung betreffend Möglichkeit zur Schaffung von Grabfeldern.

## 4 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

*Art. 1 Abs. 2:* Die Kantonsverfassung verwendet die Bezeichnung «Religionsgemeinschaften», worunter sowohl die öffentlich-rechtlich anerkannten als auch die anderen Religionsgemeinschaften, die dem Privatrecht unterstehen, fallen (vgl. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, ABl 2000, 165 ff., 417, Bemerkungen zum Inhalt von Art. 106 des Entwurfs). Eine Angleichung an den Verfassungswortlaut erscheint angezeigt. Demgemäss wird in Art. 1 Abs. 2, Art. 3 Abs. 2 und 3 sowie Art. 9 Abs. 2 FBG «religiöse Gemeinschaft» unter Anpassung an den Text durch «Religionsgemeinschaft» ersetzt.

In den letzten Jahren ist der Gemeindeautonomie vermehrt Rechnung getragen worden. Sie wurde durch die am 1. Januar 2003 in Vollzug getretene Kantonsverfassung explizit gestärkt (vgl. Art. 89 der Kantonsverfassung [sGS 111.1; abgekürzt KV]; Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. März 2008 zum Gemeindegesezt, in: ABl 2008, 1321 ff., 1324). Wo nicht aufgrund von Bundesrecht oder aus Gründen der besonderen politischen Legitimation ein Beschluss des Rates als oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan unabdingbar ist, soll es den Gemeinden überlassen werden, welches Organ sie für die jeweilige Aufgabenerfüllung bestimmen (vgl. in diesem Zusam-

menhang Botschaft und Entwurf der Regierung vom 19. Oktober 1999 zum Nachtragsgesetz zum Gemeindegesetz, in: ABI 1999 2281 ff., 2298).

*Art. 2:* Die Streichung der Bewilligungspflicht für die Errichtung, Erweiterung und Aufhebung eines Friedhofs orientiert sich an der den Gemeinden von der Kantonsverfassung und vom Gemeindegesetz zugestandenen erheblichen Gemeindeautonomie. Gemäss Art. 1 Abs. 1 FBG haben die politischen Gemeinden dafür zu sorgen, dass genügend Bestattungsplätze vorhanden sind und dass die Friedhöfe den Anforderungen der öffentlichen Gesundheit und der Schicklichkeit genügen. Ihnen obliegt demnach auch der Entscheid über die Notwendigkeit zur Errichtung, Erweiterung oder Aufhebung eines Friedhofs. Mit der Aufhebung von Art. 2 FBG entfällt lediglich die kantonale Bewilligungspflicht. Bisherige wie auch allfällige neue Friedhöfe von Kirchgemeinden und Religionsgemeinschaften unterstehen gemäss Art. 1 Abs. 2 FBG weiterhin der Aufsicht des Gemeinderates.

*Art. 4a (neu)* stellt die Feuerbestattung der Erdbestattung gleich. Hat die verstorbene Person keine Anordnungen getroffen, ist es grundsätzlich Sache ihrer nächsten Angehörigen, über das Schicksal des Leichnams zu entscheiden, allfällige Eingriffe wie eine Organentnahme oder Sektion zu gestatten sowie die Art und den Ort der Bestattung zu bestimmen. Nächste Angehörige der verstorbenen Person sind Ehefrau oder Ehemann, eingetragene Partnerin oder eingetragener Partner, Lebenspartnerin oder Lebenspartner, Kinder, Eltern und Geschwister, Grosseltern und Grosskinder wie auch andere Personen, die der verstorbenen Person nahestehen. Diese Aufzählung legt keine Reihenfolge fest. Alle aufgezählten Personen sind in gleicher Weise «nächste Angehörige», es wird keine Hierarchie bestimmt. Massgebend ist die Stärke der Verbundenheit mit der verstorbenen Person. Liegt weder von der verstorbenen Person noch von ihren nächsten Angehörigen eine Willenserklärung über die Bestattungsart vor, so bestimmt die politische Gemeinde die Bestattungsart, wobei sie bei der Wahl zwischen Erd- und Feuerbestattung die geltenden Traditionen der Glaubensgemeinschaft der verstorbenen Person beachtet.

*Art. 6 Abs. 1:* Die Erdbestattungen haben zwingend auf einem Friedhof zu erfolgen. Künftig soll nicht mehr die Regierung, sondern das zuständige Departement Ausnahmen von Erdbestattungen ausserhalb eines Friedhofs in besonderen Fällen bewilligen. Bei diesen sehr seltenen Bewilligungen dachte man in erster Linie an die gemäss einer unangetasteten Tradition übliche Beisetzung des verstorbenen Bischofs von St.Gallen in der Gruft der Kathedrale. Des Weiteren hatte sich die Regierung mit Begehren um Beisetzung eines um die Erstellung einer Kirche besonders verdienten Priesters in unmittelbarer Nähe seiner Kirche ausserhalb des Friedhofs zu befassen. Die Regierung hat den sehr seltenen Begehren entsprochen, sofern die Bevölkerung den Wunsch teilte, der Gemeinderat sich einverstanden erklärte und in gesundheitspolizeilicher Hinsicht keine Bedenken bestanden (vgl. Botschaft zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen vom 2. April 1963, in: ABI 1963, 290 ff., 298). Im Sinn einer einheitlichen Praxis und aufgrund der sehr geringen Zahl entsprechender Gesuche rechtfertigt es sich, diese Kompetenz dem für das Bestattungswesen zuständigen Departement zu übertragen (vgl. Ziff. 2.1.1).

*Art. 7 Abs. 2* ermöglicht es den politischen Gemeinden – im Rahmen des kommunalen Reglements gemäss Art. 18 Abs. 1 FBG – Grabfelder für Kinder sowie Religionsgemeinschaften festzulegen. Familien- und Priestergräber sollen weiterhin möglich sein, jedoch nicht die Regel bilden (vgl. Botschaft zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen vom 2. April 1963, in: ABI 1963, 290 ff., 299 und A. Wismer Die Friedhöfe und das Begräbniswesen im Kanton St.Gallen, 1958).

*Art. 10 Abs. 2* kann mit Blick auf Art. 18 Abs. 1 FBG betreffend örtliche Vorschriften gestrichen werden.

*Art. 13 Abs. 1* ist in Folge der Neufassung von Art. 4a FBG aufzuheben. Abs. 2 ist aufgrund von Art. 5 FBG und Art. 9 Abs. 2 VV zum FBG verzichtbar, da die Freigabe der Leiche zur Bestattung erst dann erfolgt, wenn die Todesursache klar ist.

*Art. 17 Abs. 3* ist zu streichen, zumal die Regierung von ihrer Möglichkeit zum Erlass von Richtlinien über die Mindestentschädigung des Bestattungspersonals nie Gebrauch gemacht hat.

*Art. 18 Abs. 1*: vgl. die Ausführungen zu Art. 1 Abs. 2.

*Abs. 2 und 3* sind in Nachachtung der Motion 42.08.25 «Streichung der spezialgesetzlich geregelten Genehmigungspflichten allgemeinverbindlicher Reglemente» zu streichen.

Aufgrund der vorliegenden Teil-Revision ist auch die entsprechende Vollzugsverordnung durch die Regierung anzupassen. Das Anliegen, verschiedene in der Vollzugsverordnung enthaltene Regelungen künftig der Zuständigkeit der politischen Gemeinden im Rahmen der kommunalen Rechtsetzung zu überlassen, wird dabei zu berücksichtigen sein. Für die Anpassung bzw. Neufassung der Vollzugsverordnung ist insbesondere die Mitwirkung der politischen Gemeinden bzw. der VSGP vorgesehen.

## **5 Kostenfolge und Referendum**

Mit der Umsetzung des Nachtrags zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen fallen keine zusätzlichen Kosten an. Der Nachtrag unterliegt dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1).

## **6 Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Nachtrag zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen einzutreten.

Im Namen der Regierung

Karin Keller-Sutter  
Präsidentin

Canisius Braun  
Staatssekretär

## Beilage

### Übersicht zu Rechtsgrundlagen in anderen Kantonen

Kt.	Titel	Erl. vom	Rechtsgrundlage
BS	Gesetz betreffend die Bestattungen (SG 390.100) <a href="http://www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html">http://www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html</a>	09.07.1931	---
	V über das Bestattungs- und Friedhofswesen (Friedhofordnung; 390.110) <a href="http://www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html">http://www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html</a>	30.03.1999	§ 31 des Gesetzes betreffend die Bestattungen
	V über die Gebühren im Bestattungswesen (390.500) <a href="http://www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html">http://www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html</a>	14.12.2004	Gesetz betreffend die Bestattungen und Gesetz über die Verwaltungsgebühren
BL	Gesetz über das Begräbniswesen (SGS 904.0) <a href="http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/recht/sgs_9/904.0.pdf">http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/recht/sgs_9/904.0.pdf</a>	19.10.1931	---
ZH	V über die Bestattungen <a href="http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/B331EA5243EC04BFC125725A003B2AE8/\$File/818.61_7.3.63_55.pdf">http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/B331EA5243EC04BFC125725A003B2AE8/\$File/818.61_7.3.63_55.pdf</a>	07.03.1963	§ 55 ff. des Gesundheitsgesetzes
GL	V über das Bestattungswesen <a href="http://gs.gl.ch/pdf/viii/gviii_a_7_1.pdf">http://gs.gl.ch/pdf/viii/gviii_a_7_1.pdf</a>	16.12.1963	Art. 32 des Gesetzes über das Gesundheitswesen
SH	V über die Leichenschau und die Bestattung <a href="http://rechtsbuch.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/gesetzestexte/Band_8/818.601.pdf">http://rechtsbuch.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/gesetzestexte/Band_8/818.601.pdf</a>	31.10.1972	Art. 40 – 43 und 46 des Gesundheitsgesetzes; Art. 9 des Gemeindegesetzes
TG	Gesundheitsgesetz	05.06.1985	
SZ	V über das Bestattungs- und Friedhofswesen <a href="http://www.sz.ch/documents/575_111.pdf">http://www.sz.ch/documents/575_111.pdf</a>	16.01.1990	§ 1 Abs. 2 Bst. f der V über das Gesundheitswesen; Art. 53 aBV
OW	V über Friedhöfe und Bestattungen <a href="http://ilz.ow.ch/gessamml/pdf/817110.pdf">http://ilz.ow.ch/gessamml/pdf/817110.pdf</a>	24.10.1991	Art. 48 des Gesundheitsgesetzes
AR	V über das Bestattungswesen 816.31) <a href="http://www.bgs.ar.ch/frontend/versions/334">http://www.bgs.ar.ch/frontend/versions/334</a>	19.06.1995	Art. 5, 62 bis 64 des Gesundheitsgesetzes
GR	V über das Bestattungswesen (508.100) <a href="http://www.gr-lex.gr.ch/frontend/versions/286">http://www.gr-lex.gr.ch/frontend/versions/286</a>	27.10.1998	Art. 5 des Gesetzes über das Gesundheitswesen
FR	Beschluss über die Bestattungen <a href="http://appl.fr.ch/v_ofl_bdlf_pdf/en_vigueur/deu/821511v0002.pdf">http://appl.fr.ch/v_ofl_bdlf_pdf/en_vigueur/deu/821511v0002.pdf</a>	05.12.2000	Art. 73, 90 und 123 des Gesundheitsgesetzes; Verordnung vom 17. Juni 1974 über Transport und Beisetzung ansteckungsgefährlicher Leichen sowie Transport von Leichen vom und ins Ausland (SR 818.61)
AI	V über das Bestattungswesen <a href="http://www.ai.ch/dl.php/de/45dace4bede61/818.410.pdf">http://www.ai.ch/dl.php/de/45dace4bede61/818.410.pdf</a>	24.11.2003	Art. 43 des Gesundheitsgesetzes; ZStV (SR 211.112.2), Verordnung vom 17. Juni 1974 über Transport und Beisetzung ansteckungsgefährlicher Leichen sowie Transport von Leichen vom und ins Ausland
SO	Sozialgesetz (831.1) <a href="http://bgs.so.ch/frontend/versions/3202">http://bgs.so.ch/frontend/versions/3202</a>	31.01.2007	

Kt.	Titel	Erl. vom	Rechtsgrundlage
NW	Gesundheitsgesetz (711.1) <a href="http://www.navigators.ch/nw/lpext.dll?f=templates&amp;fn=main-hit-h.htm&amp;2.0">http://www.navigators.ch/nw/lpext.dll?f=templates&amp;fn=main-hit-h.htm&amp;2.0</a>	30.05.2007	
VS	Gesundheitsgesetz <a href="http://www.vs.ch/Navig/legislation.asp?MenuID=4486&amp;Language=de">http://www.vs.ch/Navig/legislation.asp?MenuID=4486&amp;Language=de</a>	14.02.2008	
ZG	Gesundheitsgesetz (821.1) <a href="http://www.zug.ch/behoerden/staatskanzlei/kanzlei/bgs/8-gesundheit-arbeit-soziale-sicherheit">http://www.zug.ch/behoerden/staatskanzlei/kanzlei/bgs/8-gesundheit-arbeit-soziale-sicherheit</a>	30.10.2008	
LU	V über das Bestattungswesen <a href="http://lu.lexspider.com/pdfcontent/840-www_505_2554.1.1.pdf">http://lu.lexspider.com/pdfcontent/840-www_505_2554.1.1.pdf</a>	09.12.2008	§ 59 des Gesundheitsgesetzes
AG	V über das Bestattungswesen (Bestattungsverordnung; 371.112) <a href="http://gesetzsammlungen.ag.ch/frontend/versions/461">http://gesetzsammlungen.ag.ch/frontend/versions/461</a>	11.11.2009	§ 50 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungspflege; § 47 Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes
BE	Verordnung über das Bestattungswesen (811.811) <a href="http://www.sta.be.ch/belex/d/">http://www.sta.be.ch/belex/d/</a>	27.10.2010	Art. 5 Abs. 2 Bst. f des Gesundheitsgesetzes

## Nachtrag zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen

Entwurf der Regierung vom 28. Februar 2012

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 28. Februar 2012<sup>3</sup> Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

1. Das Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen vom 28. Dezember 1964<sup>4</sup> wird wie folgt geändert:

### *Grundsatz*

*Art. 1.* Die politischen Gemeinden haben dafür zu sorgen, dass genügend Bestattungsplätze vorhanden sind und dass die Friedhöfe den Anforderungen der öffentlichen Gesundheit und der Schicklichkeit genügen.

Friedhöfe von Kirchgemeinden und **Religionsgemeinschaften** unterstehen der Aufsicht **der politischen Gemeinde**.

*Art. 2 wird aufgehoben.*

### **Bestattungsart**

*Art. 4a (neu).* **Bestattungsarten sind die Erdbestattung (Beerdigung) und die Feuerbestattung (Kremation).**

**Die Bestattungsart richtet sich nach dem Willen der verstorbenen Person. Ist dieser nicht feststellbar, entscheiden die nächsten Angehörigen.**

**Ist der Wille der verstorbenen Person nicht feststellbar und sind keine nächsten Angehörigen vorhanden oder erreichbar, bestimmt die politische Gemeinde die Bestattungsart. Sie beachtet bei der Wahl zwischen Erd- und Feuerbestattung die geltenden Traditionen der Glaubensgemeinschaft der verstorbenen Person.**

---

<sup>3</sup> ABI ...

<sup>4</sup> sGS 458.1.

## Ort

Art. 6. Die Bestattungen haben auf einem den Vorschriften dieses **Erlasses** entsprechenden Friedhöfe zu erfolgen, soweit **das zuständige Departement** nicht für besondere Fälle Ausnahmen gestattet.

War der Verstorbene in einer politischen Gemeinde des Kantons niedergelassen, so wird er dort bestattet. War der Verstorbene im Kanton nicht niedergelassen, ist seine Niederlassung unbekannt, sorgen die Hinterlassenen nicht für die Bestattung in einem andern Friedhof oder kann der Leichnam aus Gründen der öffentlichen Gesundheit nicht überführt werden, so wird er dort bestattet, wo er gestorben ist oder wo der Leichnam aufgefunden wurde.

Sofern ein Bestattungsplatz und eine schickliche Überführung gesichert sind, keine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit zu befürchten ist und die zuständige Friedhofbehörde zustimmt, kann der Verstorbene auf einem andern anerkannten Friedhof bestattet werden.

## Gräberarten

Art. 7. Die Erdbestattungen sind in Reihengräbern vorzunehmen.

Die politische Gemeinde kann durch Reglement **Grabfelder festlegen**.

## Sonderfälle

Art. 10. Für das Bereitstellen von Familiengräbern sowie für Bestattungen, die nicht gemäss Art. 6 Abs. 2 dieses Gesetzes übernommen werden müssen, können angemessene Entschädigungen verlangt werden.

—

Art. 13 wird aufgehoben.

## Verordnung

Art. 17. **Die Regierung** erlässt durch Verordnung ergänzende Vorschriften zu diesem **Erlasse**.

**Sie** regelt insbesondere die gesundheitspolizeilichen Anforderungen an die Friedhöfe, die Leichenschau, die Aufbewahrung des Leichnams bis zur Bestattung und die Leichenüberführungen innerhalb des Kantons.

—

## Örtliche Vorschriften

Art. 18. **Die politische Gemeinde** erlässt im Rahmen von Gesetz und Verordnung Vorschriften über die Friedhöfe und die Bestattungen.

—

—



*Vollzugsbeginn*

*Art. 20. **Die Regierung** bestimmt, wann dieses Gesetz in Vollzug tritt.*

- 2. Im Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen vom 28. Dezember 1964 wird «religiöse Gemeinschaft» unter Anpassung an den Text durch «Religionsgemeinschaft» ersetzt.*

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.