



Bestattungswesen: Rechtliches

Erlass eines Nachtrags I zum Friedhofreglement vom 19. November 1991 (sRS 415.1);

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Es wird ein Nachtrag I zum Friedhofreglement vom 19. November 1991 (sRS 415.1) gemäss Beilage erlassen.
2. Es wird festgestellt, dass der Beschluss gemäss Ziff. 1 nach Art. 8 Ziff. 1 der Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004 (sRS 111.1) dem fakultativen Referendum unterliegt.

1 Ausgangslage

Bis Ende 2012 war es im Kanton St.Gallen nicht möglich, konfessionelle Grabfelder auf öffentlichen Friedhöfen einzurichten. Der bis dahin geltende Wortlaut des Gesetzes über die Friedhöfe und die Bestattungen vom 28. Dezember 1964 (sGS 458.1) sah in seinem Art. 7 Abs. 2 einzig die Möglichkeit der Anlage von Grabfeldern für Kinder sowie von Priester- und Familiengräbern vor. Im Zuge der Schaffung von Grabfeldern für Angehörige islamischer Religionsgemeinschaften in verschiedenen Städten der Schweiz wurde auch im Kanton St.Gallen der Wunsch nach separaten Grabfeldern geäussert, so von der Dachorganisation islamischer Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentum Liechtenstein (DIGO), unterstützt vom Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Kirche und vom Ordinariatsrat des Bistums St.Gallen. Es wurde dargelegt, dass das berechtigte Bedürfnis nach einem schicklichen Begräbnis für Muslime im Kanton St.Gallen aufgrund der Gesetzeslage nicht befriedigt werden könne. Das Recht auf ein schickliches Begräbnis ergibt sich nach Auffassung des Bundesrates in der Botschaft zu einer neuen Bundesverfassung (Botsch. VE 96, 141) unmittelbar aus der Menschenwürde, welche gemäss Art. 7 BV zu achten und zu schützen ist. Das Bundesgericht deckt diese Interpretation, wonach „die explizite Garantie der Men-



schenwürde auch das Recht auf ein schickliches Begräbnis in sich schliesse“ (vgl. Mastroardi, St.Galler Kommentar zu Art. 7 BV, Rz. 46). Eine schickliche Bestattung schreibt auch das kantonale Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen vom 28. Dezember 1964 (sGS 458.1) in seinem Art. 4 vor.

Die Regierung des Kantons St.Gallen nahm das Anliegen auf und führte in ihrer Botschaft zu einem Nachtrag zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen vom 28. Februar 2012 (S. 16) Folgendes aus:

„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. 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.“

Das Kantonsparlament hat in der Folge einen Nachtrag zum Gesetz über die Friedhöfe und Bestattungen erlassen. In Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes über die Friedhöfe und die Bestattungen in der revidierten Fassung ist neu folgende Formulierung gewählt worden: „Die politische Gemeinde kann durch Reglement Grabfelder festlegen. Dabei darf von den übrigen Vorschriften dieses Erlasses nicht abgewichen werden“. Mit dieser offeneren Bestimmung ist es – unter Einhaltung der übrigen gesetzlichen Regelungen - neu möglich, Grabfelder auch für Religionsgemeinschaften festzulegen. Der Nachtrag ist auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt worden. Der III. Nachtrag zur Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen (sGS 458.11) vom 24. September 2013 ist per 1. Oktober 2013 in Kraft getreten.



2 Rechtsgrundlagen des Bestattungs- und Friedhofwesens in der Stadt St.Gallen

Das kantonale Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen (sGS 458.1) vom 28. Dezember 1964 verpflichtet die politischen Gemeinden, dafür zu sorgen, dass alle Verstorbenen, für deren Bestattung sie nach diesem Gesetz verantwortlich sind, schicklich überführt und bestattet werden (Art. 4). Die politischen Gemeinden haben dafür zu sorgen, dass genügend Bestattungsplätze vorhanden sind (Art. 1 Abs. 1). In der Stadt St.Gallen finden sich die entsprechenden Regelungen im Friedhofreglement vom 19. November 1991 (sRS 415.1), in den Ausführungsbestimmungen des Stadtrats (Reglement über das Bestattungs- und Friedhofwesen vom 7. Januar 1992 und den entsprechenden Nachträgen (sRS 415.11) sowie im Gebührentarif für das Bestattungs- und Friedhofwesen vom 22. Juni 2010 (sRS 415.111). Zum heutigen Zeitpunkt besteht gemäss Art. 17 des Reglements über das Bestattungs- und Friedhofwesen die Möglichkeit der Bestattung in Reihengräbern, in Grabfeldern für Kinder bis zu 6 Jahren und für Totgeburten, in Privatgrabstätten und in Gemeinschaftsgräbern.

3 Erlass eines Nachtrags I zum Friedhofreglement vom 19. November 1991 (sRS 415.1)

3.1 Grundsätzliches

In der Schweiz leben rund 310'000 Menschen, die einer islamischen Religionsgemeinschaft angehören. In der Stadt St.Gallen sind es rund 8'000 Personen. Bis anhin sind Angehörige islamischen Glaubens nach ihrem Tod überwiegend in ihr Herkunftsland überführt und dort nach den Traditionen ihres Glaubens bestattet worden. Dies trifft vor allem auf Muslime der ersten Generation zu, die sich besonders aus wirtschaftlichen Gründen in der Schweiz niederliessen. Ein immer grösser werdender Anteil der in der Schweiz lebenden Musliminnen und Muslime ist aber hier geboren, assimiliert und eingebürgert. Diese Menschen betrachten unsere Region als ihre Heimat und wünschen dementsprechend auch hier bestattet zu werden.

Am 5. September 2012 hat der Dachverband islamischer Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein (DIGO) ein Gesuch beim Stadtrat gestellt für die Anlage eines Grabfeldes für in der Stadt St.Gallen wohnende Muslime. Mit Schreiben vom 18. September 2012 hat der Stadtrat mitgeteilt, dass er bereit sei, nach Inkrafttreten der kantonalen Rechtsgrundlagen dem Stadtparlament die notwendige Anpassung der städtischen Rechtsgrundlagen vorzuschlagen, um damit die Voraussetzungen für die Anlage eines Grabfeldes für städtische Einwohnerinnen und Einwohner muslimischer Glaubensangehörigkeit zu schaffen. Diese Haltung hat der Stadtrat bereits im Vernehmlassungsverfahren zu einem



Nachtrag zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen und in seiner Antwort vom 3. Juli 2012 auf einen Vorstoss aus der Mitte des Stadtparlaments „Grabfelder für Moslem in der Stadt St.Gallen“ vertreten. Aufgrund der wohlwollenden Aufnahme der Argumente im Stadtparlament und in der Öffentlichkeit beantragt der Stadtrat mit dieser Vorlage den Erlass eines Nachtrags I zum Friedhofreglement vom 19. November 1991, mit dem die rechtliche Grundlage für ein separates Grabfeld für Angehörige muslimischen Glaubens geschaffen werden soll. Rechtlich liesse sich argumentieren, dass in der im städtischen Friedhofreglement enthaltenen Ermächtigung an den Stadtrat, „Gräberarten und Ruhefristen“ festzulegen, auch die Kompetenz zur Festlegung von Grabfeldern für Religionsgemeinschaften enthalten ist. Vor dem Hintergrund der Erstmaligkeit und auch generell angesichts der politischen Bedeutung der Schaffung von separaten Grabfeldern für Religionsgemeinschaften ist im Entwurf eines Nachtrags vorgesehen, die Schaffung von Grabfeldern neu durch das Stadtparlament regeln zu lassen.

Eine Delegation des Dachverbandes islamischer Gemeinden ist am 21. Januar 2014 durch den Stadtpräsidenten über die Grundzüge der vorgesehenen Teilrevision des Friedhofreglements und das weitere Vorgehen orientiert worden.

3.2 Der Nachtrag im Einzelnen

3.2.1 Allgemeines

Grundsätzlich werden mit der Ausscheidung eines Grabfeldes für Angehörige muslimischen Glaubens keine Sonderrechte geschaffen. Mit Ausnahme dessen, dass das Grabfeld der Bestattung muslimischer Glaubensangehöriger vorbehalten ist und die Gräber nach Mekka ausgerichtet sind, gelten auch für Bestattungen auf diesen Grabfeldern die Bestimmungen des kantonalen und des städtischen Rechts. So sind Bestattungen frühestens 48 Stunden nach dem Eintritt des Todes möglich. Sie sind in einem Holz-sarg vorzunehmen. Zudem gilt eine Ruhefrist von 20 Jahren. Ein Grabfeld wird dreifach belegt; anschliessend wird es mit einer Begrünung versehen und langfristig nicht mehr belegt. Die sterblichen Überreste verbleiben wie bei allen Grabfeldern in der Erde. Wer eine Grabstätte wünscht, die oberflächlich erkennbar länger als 20 Jahre bestehen bleiben soll, hat die Möglichkeit, eine Privatgrabstätte zu mieten. Es gelten auch auf dem Grabfeld für Angehörige muslimischen Glaubens die Grabmalvorschriften des städtischen Rechts.

3.2.1.1 Festlegung von Grabfeldern

Art. 3bis (neu) übernimmt die bisher in Art. 17 des Reglements über das Bestattungs- und Friedhofwesen vom 7. Januar 1992 (sRS 415.11) getroffene Regelung über die in der Stadt St.Gallen geltenden Bestattungsmöglichkeiten. Dieser Artikel wird neu ergänzt um die Mög-



lichkeit der Bestattung in einem Grabfeld für Angehörige muslimischen Glaubens mit Reihengräbern für Erwachsene und Kinder. Es besteht aber für Angehörige muslimischen Glaubens keine Pflicht zur Bestattung auf dem neu zu schaffenden Grabfeld; wie bis anhin steht allen städtischen Einwohnerinnen und Einwohnern ungeachtet ihres religiösen Bekenntnisses eine Bestattungsmöglichkeit auf allen öffentlichen Friedhöfen der Stadt zur Verfügung, soweit nicht, wie beim Friedhof St.Georgen, das Friedhofreglement eine Beschränkung vorsieht. Die Vorschrift des kantonalen Rechts, wonach in den Reihengräbern die Verstorbenen nach der Reihenfolge der Todestage zu bestatten sind, gilt generell auf den Friedhöfen. Diese Regelung beruht auf der Absicht des Gesetzgebers, jeder Bürgerin und jedem Bürger das gleiche Recht auf eine schickliche, diskriminierungsfreie Bestattung einzuräumen. Sie entspricht der schweizerischen Bestattungstradition. Zu einer diskriminierungsfreien Bestattung gehört auch, dass Bestattungen nicht nach Geschlechtern getrennt vorgenommen werden. Dies soll im Nachtrag zum Friedhofreglement in Art. 3bis Abs. 2 explizit verankert werden.

Auf welchem öffentlichen Friedhof welche Bestattungsarten möglich sind, und damit auch bspw. die Einrichtung von Grabfeldern für Angehörige muslimischen Glaubens, wird in Art. 6 Abs. 1 lit. c dem Stadtrat übertragen. Damit ist die nötige Flexibilität gegeben und der Stadtrat kann auf geänderte Bestattungs- und Beisetzungsbedürfnisse, wie z.B. den immer stärkeren Trend zur Urnenbeisetzung, namentlich in Gemeinschaftsgräbern, rasch reagieren.

3.2.1.2 Personenkreis

Das Friedhof- und Bestattungswesen ist, wie in Ziff. 2 hiervor ausgeführt, eine kommunale Aufgabe. Die politischen Gemeinden sind verantwortlich, dass für die Verstorbenen, für deren Bestattung sie zuständig sind, genügend Bestattungsplätze vorhanden sind. Entsprechend sieht vorliegend der geänderte Art. 2 des Friedhofreglements explizit vor, dass nur verstorbene Personen mit letztem Wohnsitz in der Stadt St.Gallen auf öffentlichen Friedhöfen der Stadt beerdigt werden. Darüber hinaus kann das Zivilstandsamt – wie schon bisher – gestützt auf Art. 14 des Reglements über das Bestattungs- und Friedhofswesen (sRS 415.11) auch Bestattungen auswärts wohnhaft gewesener Personen bewilligen. Aufgrund der knappen Verfügbarkeit der Bestattungsfläche auf den Friedhöfen können Erdbestattungen auswärts wohnhaft gewesener Personen aber nur unter einschränkenden Bedingungen bewilligt werden, so unter der Voraussetzung, dass es die Platzverhältnisse zulassen und wenn mindestens eine der in Art. 14 aufgeführten engen Beziehungen der verstorbenen Person zur Stadt St.Gallen oder zu einer in St.Gallen wohnhaften oder hier bestatteten Person vorliegt. Diese Regelung hat sich in der Vergangenheit bewährt. Im Rahmen der Teilrevision des Friedhofreglements soll die Kompetenz des Stadtrats zum Erlass entsprechender Ausführungsbestimmungen im geänderten Art. 2 Abs. 2 explizit eingefügt werden.



3.2.1.3 Weitere Änderungen

Art. 8 Friedhofkommission

In Ziff. II wird das „s“ in der bisherigen Bezeichnung „Friedhofskommission“ gestrichen und damit die Bezeichnung in den drei Absätzen des Artikels übernommen.

Abs. 1: Die Bezeichnung „Chef“ bzw. „Chefin“ des Gartenbauamts ist ersetzt durch „Leiter“ bzw. „Leiterin“.

Art. 11 Aufgehoben

Gemäss bisherigem Art. 11 bedurfte das Reglement der Genehmigung des zuständigen kantonalen Departementes. Diese Pflicht zur Genehmigung ist im Zuge der Revision des kantonalen Gesetzes über die Friedhöfe und die Bestattungen gestrichen worden.

4 Lage des Grabfeldes; Kosten

Der für das Grabfeld für Muslime vorgesehene Friedhofteil liegt im Nordwesten des Friedhofs Feldli. Es ist dafür kein spezifischer Kredit erforderlich; die notwendigen Arbeiten werden im Rahmen der Laufenden Rechnung durch das Gartenbauamt ausgeführt.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Nachtrag I zum Friedhofreglement vom 19. November 1991 (sRS 415.1)
Synopsis alt - neu

