

An den Landrat

Glarus, 20. September 2011

Memorialsantrag "Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung für Einwohner des Kantons Glarus"

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 4. November 2010 reichte ein Bürger den Memorialsantrag ein, der die Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung für Einwohner des Kantons Glarus fordert (s. Beilage).

Der Landrat erklärte den Antrag am 22. Dezember 2010 als rechtlich zulässig und erheblich. Der Kanton trug bis 2003 die direkten Bestattungskosten von im Kanton wohnhaft gewesenen oder tot aufgefundenen Personen: Leichenschau, Sarglieferung, Einsargung, Verbringung der Leiche auf den Friedhof, Öffnen und Zudecken des Grabes sowie Bezeichnung und -unterhalt über zehn Jahre. Zulasten der Gemeinden gingen die indirekten Kosten: Friedhofverwaltung, Friedhofanlage und deren allgemeinen Unterhalt, Geräte und Werkzeuge. Der Kanton zog sich 2004 gemäss Landratsbeschluss aus der Mitfinanzierung zurück. Die Verordnung über das Bestattungswesen (Verordnung) wurden zu Gunsten dieser Sparmassnahme geändert, und es waren die Gemeinden ermächtigt worden, die Kosten für das Bestattungswesen an die Nachlassenschaften weiterzuverrechnen, ausser diese seien zur Kostentragung nachweislich nicht in der Lage (Art. 15 Abs. 3 Verordnung). Die Gemeinden, denen das Bestattungswesen in erster Linie obliegt, erhielten damit Handlungsspielraum für die Finanzierung. – Der Memorialsantrag fordert die Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung, weil die Überwälzung der Kosten auf die Hinterbliebenen einem Verlust der Glarner kulturellen Eigenart und Volkskultur gleichkomme. Im Sinne der Gleichbehandlung habe für den ganzen Kanton eine einheitliche Regelung zu gelten.

2. Rahmenbedingungen

2.1. Rechtliches

Das Gesetz vom 6. Mai 2007 über das Gesundheitswesen bezeichnet die Gemeinden als für das Bestattungswesen zuständig. Die Ausführungsbestimmungen finden sich in der Verordnung. Die Bestattung aller im Zeitpunkt des Ablebens im Kanton wohnhafter Personen sowie

der auf Kantonsgebiet aufgefundenen Leichen wird durch die Gemeinderäte bzw. die Friedhofkommissionen angeordnet, denen auch die Aufsicht über die Friedhöfe obliegt (Art. 1 und 9). Die Kosten für die erwähnten, bis 2004 von Kanton und Gemeinden getragenen Aufgaben fallen in erster Linie zulasten der Gemeinden an (Art. 15). – Der Memorialsantrag bezieht sich auf die am 1. Januar 2004 in Kraft getretene Regelung, nach der die Gemeinden den Nachlassenschaften die Kosten weiter verrechnen (Art. 15 Abs. 2), ausser die Nachlassenschaft ist zur Kostentragung nachweislich nicht in der Lage (Art. 39 Abs. 4).

2.2. *Kosten*

Die durchschnittlichen Erdbestattungskosten liegen bei rund 2000 Franken pro Bestattung; jene für eine Urnenbestattung bei 1400 Franken. Darin enthalten sind die Kosten der Friedhofverwaltung sowie jene für Sarg, Leichentransport, Grabgebühren, Entschädigung Bestattungsfunktionäre, Benützung Leichenhalle. Die Bestattungs- und Friedhofkosten (ohne Unterhalt Friedhöfe) betragen je nach Gemeinde und Anzahl der Todesfälle 160'000 bis 320'000 Franken/Jahr; gemäss den Rechnungen 2010 und der Hochrechnung für 2011 in allen drei Gemeinden insgesamt 720'000 Franken. Als Nettoaufwand – nach Abzug der den Nachlassenschaften verrechneten Kosten – verbleiben zulasten jeder Gemeinde jährlich je rund 50'000 Franken (exkl. Unterhalt Friedhöfe).

Erlassen werden die Bestattungskosten in der Regel bei Erbausschlagungen sowie Bestattungen von Kindern und Jugendlichen (im Kanton 5 bis 10 Fälle jährlich). Da diese Möglichkeit besteht und genutzt wird, ist nicht von einem erheblichen Bedürfnis für die Unentgeltlichkeit der Bestattung auszugehen.

3. **Finanzielle Auswirkungen**

Es werden immer mehr Aufgaben an das Staatswesen delegiert, dem stehen aber die Forderungen nach sinkenden Steuern und Gebühren gegenüber. Dieses zunehmende Missverhältnis weist einen Zusammenhang zum Memorialsantrag auf: Er würde dem Gemeinwesen zusätzliche Kosten aufbürden, obschon gerade in damit in Bezug stehenden Bereichen erhebliche finanzielle Entlastungen erfolgten.

3.1. *Befreiung Ehegatten und Nachkommen von der Erbschaftssteuer*

Seit 1993 sind Ehegattinnen und Ehegatten und seit 2001 die (direkten) Nachkommen nicht mehr erbschaftssteuerpflichtig. Die Erbschafts- und Schenkungssteuern unterlagen zwar immer Schwankungen, doch werden die vor 1993 eingegangenen diesbezüglichen Steuererträge bei weitem nicht mehr erreicht; sie gingen seit 2001 jährlich um durchschnittlich 2,7, seit 1993 gar um 5,8 Millionen Franken zurück.

3.2. *Pflegefinanzierung*

3.2.1. Restfinanzierung Langzeitpflegekosten

Gemäss KVG dürfen den Bewohnerinnen und Bewohnern eines Pflegeheims resp. Klientinnen und Klienten ambulanter Pflegeleistungen nur noch maximal 20 Prozent des vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrages angelastet werden (Art. 25a); bis 2010 hatten sie die gesamte Restfinanzierung der durch die Krankenversicherung nicht gedeckten Pflegekosten zu tragen. Die öffentliche Hand, im Kanton Glarus die Gemeinden, muss nun die Restfinanzierung übernehmen. Erste Hochrechnungen lassen für 2011 auf Mehrkosten von gesamt-

haft 7,5 Millionen Franken für die drei Gemeinden schliessen, während die Heimbewohnerinnen und -bewohner resp. die privaten Haushalte erheblich entlastet werden.

3.2.2. Akut- und Übergangspflege

Die Neuordnung der Pflegefinanzierung führte eine zusätzliche Leistung ein: Die ambulante und stationäre Akut- und Übergangspflege soll nach einem Spitalaufenthalt während 14 Tagen eine erhöhte Pflegebetreuung zu Hause oder in einer Pflegeeinrichtung ermöglichen. Der Kanton hat daran 55 Prozent beizusteuern. Die Versicherten werden lediglich im Umfang der Franchise resp. des Selbstbehalts gemäss ihrem Versicherungsmodell beteiligt. Dafür wird von Mehrkosten für den Kanton von 1 Million Franken pro Jahr ausgegangen.

4. Vergleich (Ostschweizer Überblick)

Einheitlich ist in den Ostschweizer Kantonen (ZH, GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG) die Zuständigkeit für das Bestattungswesen; sie liegt überall bei den Gemeinden (resp. in AI bei den Bezirken). Sonst bestehen verschiedene Regelungen. Die Hälfte der Kantone kennt die unentgeltliche Bestattung, wobei aber der Inhalt der Unentgeltlichkeit äusserst unterschiedlich ist; in drei Kantonen kennen die Gemeinden Finanzierungsregelungen, die von Unentgeltlichkeit bis zur vollständigen Verrechnung reichen.

5. Stellungnahme

Gemäss Memorialsantrag sei Unentgeltlichkeit Ausdruck der Gleichbehandlung von Reich und Arm und des Respekts gegenüber dem verstorbenen Mitglied der Gesellschaft. Die Rechtsgleichheit ist mit der geltenden Verordnung eingehalten; die Gemeinden ordnen die Bestattung sämtlicher im Zeitpunkt des Ablebens im Kanton wohnhafter Personen sowie der im Kanton aufgefundenen Leichen an. Eine Bestattung in würdevollem Rahmen ist gewährleistet. Kann eine Nachlassenschaft die Bestattungskosten nachweislich nicht übernehmen, kommt die Gemeinde dafür auf. Den unterschiedlichen Vermögens- und Einkommensverhältnissen in der Gesellschaft wird damit sinnvoll Rechnung getragen, ohne dass der Staat nach Giesskannenprinzip Leistungen gebührenfrei erbringen muss.

Das Bestattungswesen unterliegt ebenfalls dem gesellschaftlichen Trend nach Individualität. Normmasse, Vorgaben zu Särgen, Grabsteinen und zu verwendenden Materialien entsprechen nicht mehr den Bedürfnissen der Nachlassenschaften. War früher eine auf öffentlichen Vorgaben beruhende Bestattung akzeptiert, wird Individualität auch beim Abschiednehmen immer klarer gefordert. Die sinkende Zahl an anzufertigenden Normsärgen (Art. 25 Verordnung), die Vielfalt an Grabsteinen oder Zeremonievarianten ist Ausdruck davon. Vorgaben für die Bestattung – ist sie denn unentgeltlich – schaffen zu müssen, erwiese sich vermutlich weniger als rechtliche denn als gesellschaftliche Frage.

Die unentgeltliche Bestattung wurde im Zuge der schwierigen finanziellen Lage von Kanton und Gemeinden und zugunsten einer differenzierten Lösung abgeschafft. Wäre sie wieder einzuführen, entstünden für die Gemeinden Jahresmehrkosten von über 700'000 Franken.

Der Memorialsantrag ist auch aus grundsätzlichen finanzpolitischen Überlegungen abzulehnen. Die 2002 bis 2006 durchgesetzten Sparmassnahmen waren bedingt durch die damals sehr schlechte Finanzlage des Kantons. Sie wirkten, und die finanzielle Lage stabilisierte sich wieder. Die Finanzsituation von Kanton und Gemeinden ist aber noch wie vor zu beachten. Die Handlungsfähigkeit des Staates kann nur mit konsequenter Ausgabendisziplin und zuweilen mit Hilfe einschneidender Veränderungen beibehalten werden. 2004 gelangte der Landrat nach eingehender Prüfung zum Schluss, die Aufhebung der Erbschaftssteuer rechtfertige das Überwälzen der Bestattungskosten auf die Nachlassenschaften. Hinzu kommen

die Steuerentlastungen von 2007 bis 2011, die für die öffentliche Hand erhebliche Mindereinnahmen, für die Steuerpflichtigen hingegen Erleichterungen zur Folge haben.

Da die unentgeltliche Bestattung gewährleistet bleibt, ist es vertretbar, der Nachlassenschaft die verhältnismässig geringen Bestattungskosten für den Ehepartner, die Ehepartnerin und / oder den Vater, die Mutter aufzuerlegen. Vor allem auch, weil der Staat auf die Erbschaftsteuer von ihnen verzichtet und er weitgehend die Finanzierung der Pflegekosten übernimmt, was die Betroffenen in den letzten Lebensjahren finanziell massiv entlastet, wovon letztlich die Angehörigen profitieren.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag „Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung für Einwohner des Kantons Glarus“ der Landsgemeinde zur Ablehnung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Röbi Marti, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage: Memorialsantrag