Erläuterungen zum Entwurf des Friedhof- und Bestattungsreglements

Vorbemerkungen

1. Die Verfassung gewährleistet jedem Toten eine schickliche Beerdigung. Diese Vorgabe setzt das st.gallische Recht im Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen (abgekürzt FBG) aus dem Jahr 1964 um. Dieses 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. Dem Wandel der gesellschaftlichen Bedürfnisse betreffend Bestattungsart und Bestattungsort wurde mit dem auf 1. Januar 2013 in Kraft gesetzten Nachtrag Rechnung getragen. Insbesondere bietet das kantonale Recht neu auch die Rechtsgrundlage, dass die politischen Gemeinden auch Anliegen anderer Religionen im Bereich des Bestattungswesens berücksichtigen können.

2. Auf dem Gebiet der vereinigten Stadt Wil bestehen aktuell drei Friedhofreglemente, nämlich dasjenige der ehemaligen Stadt Wil für den Friedhof „Stadt des Friedens" sowie diejenigen der ehemaligen Gemeinde Bronschhofen für den Friedhof „Ebnet" sowie den Friedhof „Maria Dreibrunnen". Die letzteren beiden unterscheiden sich inhaltlich im Wesentlich einzig in Bezug auf den Kreis der Berechtigten sowie der Grabarten. Es ist deshalb zweckmässig, für alle Friedhöfe auf dem Stadtgebiet Wil ein Friedhofreglement zu erlassen und die wenigen Spezialbestimmungen für die einzelnen Friedhöfe in den gleichen Erlass zu integrieren. Damit ist die Übersichtlichkeit auch besser gewahrt.

3. Der Entwurf des Friedhof- und Bestattungsreglements basiert nicht auf einem kantonalen Musterreglement. Bei der Erarbeitung wurden indes auch Friedhofreglemente neueren Datums von st.gallischen Gemeinden konsultiert, namentlich dasjenige der vereinigten Stadt Rapperswil-Jona. Auf eine synoptische Darstellung der bisherigen und neuen Bestimmungen wird verzichtet, da die Vergleichbarkeit aufgrund der völlig anderen Inhaltsstruktur zu den drei bestehenden Reglementen nicht gegeben ist.

4. Im vorliegenden Reglementsentwurf sind die Bestimmungen mit reinem Ausführungscharakter ausserhalb des Regelwerks in einem separaten Vollzugsreglement zusammengefasst. Dies betrifft im Wesentlichen Bestimmungen zur Vorbereitung und Durchführung der Bestattungen, für die Gestaltung der Gräber und Grabmale sowie Grabbepflanzungen und Grabpflege. Im Sinne der Transparenz und Partizipationsmöglichkeit wird aber dennoch ein Entwurf des Vollzugsreglements zusammen mit dem Gebührentarif in die Vernehmlassung gegeben, sodass eine Gesamtschau

gewährleistet ist.

5. In den nachstehenden Erläuterungen werden diejenigen Artikel erwähnt, welche zu einer ergänzenden Begründung veranlassen.

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 / Friedhöfe
In der Terminologie wird analog der neuen städtischen Reglemente die Bezeichnung „Stadt Wil" verwendet.

Die Vorschriften des Friedhofreglements gelten nur für die öffentlichen Friedhöfe Wil („Stadt des Friedens"), Bronschhofen („Ebnet") sowie Maria Dreibrunnen. Im Reglement werden danebst als Fussnote auch die kirchlichen Friedhöfe entsprechend aufgeführt. Die Friedhöfe der Kirchgemeinden und Religionsgemeinschaften auf Stadtgebiet unterstehen nur, aber immerhin der Aufsicht der Stadt (Art. 1 Abs. 2 FBG). Darunter fallen namentlich die Anforderungen der öffentlichen Gesundheit und der Schicklichkeit. Demgegenüber sind die Kirchgemeinden unter Vorbehalt vertraglicher Vereinbarungen für den Unterhalt ihrer Friedhöfe selbst verantwortlich (Art. 3 Abs. 1 FBG). Das kantonale Recht enthält zudem neu keine kantonale Bewilligungspflicht mehr für die Errichtung, Erweiterung und Aufhebung von Friedhöfen.

Art. 2 / Schutz der Friedhofanlagen
Die Schutzbestimmung im Friedhof- und Bestattungsreglement wird in Art. 2 des Vollzugsreglements konkretisiert. Inhaltlich entspricht dies den heutigen Reglementen, formal wurde diese indes angepasst. Von der Festlegung von Öffnungs- und Schliesszeiten für die einzelnen Friedhöfe wird mangels Notwendigkeit abgesehen. Sollte sich diesbezüglich Handlungsbedarf zeigen, kann der Stadtrat gestützt auf Art. 17 Abs. 2 entsprechende Bestimmungen erlassen.

II. Bestattungsort

Art. 3, 4 und 5 / Friedhöfe Wil und Bronschhofen, Friedhof Maria Dreibrunnen
Als Grundsätze ist in Art. 3 die heutige Praxis festgehalten, dass die beiden öffentlichen Friedhöfe Wil und Bronschhofen allen im Zeitpunkt des Todes in der Stadt Wil wohnhaft gewesenen Personen als Begräbnisplatz zur Verfügung stehen und dass sich der Bestattungsort primär nach dem Willen der verstorbenen Person richtet. Die Stadt Wil bestimmt nur dann den Bestattungsort, wenn der Wille nicht feststellbar ist oder keine Angehörigen vorhanden bzw. erreichbar sind.

In Bezug auf die Bestattungsart besteht indes auf kommunaler Ebene kein Rechtsetzungsbedarf. Die Bestattungsart richtet sich bereits aufgrund des kantonalen Rechts (vgl. Art. 4a FBG) primär nach dem

Wunsch der verstorbenen Person, oder – wenn nicht feststellbar – nach dem Wunsch der Angehörigen. Liegt keine entsprechende Willenserklärung vor, entscheidet die Stadt Wil.

Die Bestimmung in Art. 4 betreffend die Bestattungsmöglichkeit von Personen, die ausserhalb des Stadtgebiets wohnhaft waren, ist inhaltlich übernommen und entspricht der geltenden Praxis.

Die bisherige Sonderregelung im Friedhofreglement Maria Dreibrunnen in Bezug auf den Berechtigtenkreis wird inhaltlich in Art. 5 übernommen und präzisiert. Namentlich sollen auch Personen, die früher in den Weilern Wohnsitz hatten, aber krankheitsbedingt oder aus Altersgründen Aufenthalt in einem Heim ausserhalb des Wohngebiets nehmen mussten, die Möglichkeit haben, auf dem Friedhof Maria Dreibrunnen bestattet zu werden. Auch sind wie bisher begründete Ausnahmefälle gegen Entrichtung einer angemessenen Gebühr möglich, soweit achtenswerte Gründe vorliegen und es die Platzverhältnisse zulassen.

III. Grabstätten

Art. 6, 7 und 8 / Grabarten
Das Angebot an Bestattungsmöglichkeiten ist auf den drei öffentlichen Friedhöfen unterschiedlich und deshalb je Friedhof gesondert in einem Artikel aufgelistet. Alle Grabfelder stehen sowohl Erwachsenen als auch Kindern offen.

Art. 9 / Belegungsplan
Massgebend für die Grabbelegung in den verschiedenen Grabfeldern ist der Belegungsplan des jeweiligen Friedhofs. Die Reihenfolge bestimmt sich nach den Bestattungen und nicht nach dem Todeszeitpunkt. Es besteht kein Anspruch auf einen bestimmten Grabplatz innerhalb eines Grabfeldes oder eine bestimmte Grabausrichtung.

Mit dem kantonalen Gesetzesnachtrag wurde den politischen Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, durch Reglement Grabfelder auch für Religionsgemeinschaften festzulegen. Das Gebot der schicklichen Beerdigung beruht auf dem Gedanken, dass auch dem toten menschlichen Körper Achtung gebührt. Daher weist sie Bezüge zu den Grundsätzen der Achtung der Menschenwürde, der Gleichheit und zur Glaubens- und Gewissensfreiheit auf. Der Schutzbereich umfasst insbesondere auch die Entscheidung der Person über die bevorzugte Beerdigungsart. Schicklichkeit bedeutet nicht absolute Gleichheit, sondern Gleichheit im Sinne von Nicht-Diskriminierung (vgl. BGE 125 I 300). Es ist somit primär eine politische Frage, inwieweit auf den öffentlichen Friedhöfen Grabfelder für Angehörige muslimischen Glaubens angeboten werden sollen.

Die aktuelle Situation sieht derzeit wie folgt aus:
– Die Friedhöfe Wil und Bronschhofen bieten – und das zeigen die Erfahrungen der vergangenen Jahre – aufgrund seiner Vielfalt an Bestattungsmöglichkeiten auch für Angehörige des muslimi-

schen Glaubens eine passende, würdige und damit auch schickliche Beisetzungsmöglichkeit an.
- Das konkrete Bedürfnis nach einem separaten Grabfeld für Muslime ist bis anhin marginal und erfordert momentan nicht zwingend separat ausgeschiedene Grabfelder für andere Religionsgemeinschaften.
- Muslime, die in der Schweiz gemäss ihren religiösen Vorstellungen entsprechend zur Ruhe gebettet werden wollen, haben diese Möglichkeit seit 2013 im öffentlichen Friedhof „Rosenberg" in Winterthur sowie seit 2014 im öffentlichen Friedhof „Feldli" in der Stadt St.Gallen.

Im Zuge der Schaffung von Grabfeldern für Angehörige islamischer Religionsgemeinschaften in verschiedenen Städten der Schweiz ist davon auszugehen, dass künftig auch die Stadt Wil mit diesem Bedürfnis konfrontiert wird. Deshalb wird in Abs. 2 eine entsprechende Delegationsnorm ins Reglement aufgenommen, welche den Stadtrat ermächtigt, bei Bedarf separate Grabfelder für Angehörige anderer Glaubensgemeinschaften bereitzustellen.

Art. 10 / Nachträgliche Urnenbeisetzung

Auch in der Stadt Wil wird die Mehrheit der Verstorbenen kremiert; dieser Trend von der Erdbestattung (Beerdigung) zur Feuerbestattung (Kremation) nahm massgeblich seit der attraktiven Neugestaltung des Friedhofs Wil zu. Denn der Friedhof Wil bietet nebst der Beisetzung in Reihengräbern auch die Möglichkeit der Beisetzung an der Lehmmauer, bei der runden Mauer, im Gemeinschaftsgrab und im anonymen Grab. Demgegenüber bestehen im Friedhof Bronschhofen Grabfelder für Reihengräber und ein Gemeinschaftsgrab. Mit dem kantonalen Nachtragsgesetz sind neu beide Bestattungsarten als gleichwertig aufgenommen worden.

Urnen können auch künftig in ein bestehendes Grab beigesetzt werden. Diese Möglichkeit besteht bei allen Grabarten, sofern ausreichend Platz vorhanden ist und eine Ruhezeit von mindestens zehn Jahren gewährleistet ist. Die kantonale Gesetzgebung (Art. 15) sieht eine Mindestdauer von zehn Jahren vor. Diese wird übernommen, wobei analog der Stadt St.Gallen die Möglichkeit geboten wird, diese durch schriftliche Verzichtserklärung zu unterschreiten.

Art. 11 / Grabesruhe

Die Grabesruhe beträgt sowohl bei Erdbestattungen als auch Urnenbeisetzungen neu 20 Jahre; bisher nur 15 Jahre bei Urnengräber. Eine weitere Ausdehnung der Ruhezeit wird vom Stadtrat namentlich aus folgenden Gründen abgelehnt:
- Friedhofplanung: Die Flächenplanung der Friedhöfe basiert auf einer Grabesruhe von maximal 20 Jahren. Eine Ruhezeitausdehnung bedingt zwingend die Überarbeitung der Friedhofplanung mit allfälligen Erweiterungsmassnahmen. Bereits heute kann die Aussage gemacht werden, dass im Friedhof Wil bei einzelnen Grabkategorien wie Urnenbeisetzung an der Lehmmauer, bei der runden Mauer oder im Gemeinschaftsgrab zu wenig Platz zur Verfügung wäre.
- Kosten: Eine Ausdehnung der Ruhezeit würde nebst Planungs- und Investitionskosten auch zusätzliche Grabunterhaltskosten für die Angehörigen und die Stadt auslösen. Die Grabunterhaltsverträge, welche die Angehörigen mit der Stadt Wil oder Dritten abgeschlossen haben, sind auf

20 Jahre bzw. 15 Jahre bei Urnengräbern ausgerichtet. Diese Überlegung bildet auch der Hauptgrund für die Übergangsbestimmung in Art. 19, wonach für Urnenbeisetzungen vor dem 1. Januar 2006 die Grabesruhe von 15 Jahre beibehalten wird.

Art. 12 / Grabmale

Gemäss Art. 24 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen dürfen die örtlichen Vorschriften Bestimmungen über die Gestaltung der Grabdenkmäler sowie über die Einfassung und die Bepflanzung der Gräber enthalten. Dabei darf aber das Recht der Angehörigen, die Gräber zu gestalten nicht übermässig eingeschränkt werden (Abs. 2).

Das Aufstellen eines Grabmals ist gemäss Abs. 1 bewilligungspflichtig. Zuständig dafür ist die Abteilung Betriebe im Departement Bau, Umwelt und Verkehr (vgl. Art. 1 Vollzugsreglement). Dessen Entscheid unterliegt dem Rechtsmittelverfahren gemäss Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege. Die formellen Anforderungen an ein Gesuch für eine Grabmalbewilligung sind in Art. 17 Vollzugsreglement definiert; die Voraussetzungen für eine Ausnahmebewilligung sind in Art. 18 Vollzugsreglement formuliert.

In Abs. 2 werden die Grundsätze für die Grabmale definiert, welche gestützt auf Art. 17 vom Stadtrat in den Ausführungsbestimmungen im Detail konkretisiert werden. Das Vollzugsreglement enthält im Kapitel III nebst allgemeinen Bestimmungen auch die Detailvorschriften für die Gestaltung der Grabmale und im Kapitel IV diejenigen zur Grabbepflanzung und zur Grabpflege. Dabei liess man sich vom Grundsatz „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ leiten und hat auch die Erfahrungen der vergangenen Jahre einfliessen lassen. Diese Vorschriften gelten im Grundsatz für alle drei öffentlichen Friedhöfe, wobei wenige spezifische Vorschriften bei den besonderen Grabfeldern, namentlich Lehmmauer und runde Mauer, notwendig sind.

Art. 13 / Grabeinfassung und allgemeiner Unterhalt

Der Inhalt dieses Artikels geht zurück auf den Beschluss des Stadtparlaments zum Sparmassnahmenpaket im Jahre 1997. Dieser Beschluss wird nun im Friedhof- und Bestattungsreglement formellrechtlich umgesetzt, zumal die Kosten für die einheitliche Grabeinfassung und den allgemeinen Unterhalt den Angehörigen überbunden werden.

Art. 14 / Unterhalt Grabmal und Grabpflege

Die Verpflichtungen der Angehörigen, sowohl die Grabmale zu unterhalten als auch die Reihengräber zu bepflanzen und für die Grabpflege besorgt zu sein, wird in diesem Artikel, zusammen mit der Kostentragungspflicht im Falle der Unterlassung, festgeschrieben.

IV. Kosten und Beiträge

Art. 15
An der bisherigen Regelung, wonach die politischen Gemeinden für zentrale Aufgaben im Bestattungswesen die Kosten zu tragen haben, hat sich auch mit dem Nachtrag zum kantonalen Gesetz nichts geändert. 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 Bereitstellung, das Öffnen und das Schliessen des Grabes sowie dessen Bezeichnung (Art. 9 FBG). Der Stadtrat erlässt wie bisher den Gebührentarif.

Wird eine verstorbene Person mit letztem Wohnsitz in Wil in einer anderen Gemeinde bestattet, so leistet die Stadt Wil Beiträge an die Bestattungskosten höchstens im Umfang der Kosten einer Bestattung in der Stadt Wil. Diese Regelung ist ein Akt der Solidarität unter den politischen Gemeinden, weshalb daran festzuhalten ist.

V. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 16 / Delegation von öffentlichen Aufgaben
Bereits heute und auch künftig werden öffentliche Aufgaben im Friedhof- und Bestattungswesen wie die Feuerbestattung, das Einsargen und der Leichentransport an Dritte übertragen. Diese stadträtliche Kompetenz soll ins Reglement einfliessen.

Art. 17 / Vollzug
Wie eingangs in den Vorbemerkungen erläutert, werden die Ausführungsbestimmungen in einem Vollzugsreglement zusammengefasst. Dabei geht es nebst der Aufgabenzuteilung zwischen den Abteilungen der Departemente BUV und FKV (vgl. Art. 1 Vollzugsreglement) namentlich um die Vorbereitung und Durchführung der Bestattungen, die Gestaltung der Gräber und Grabmale sowie die Grabbepflanzungen und die Grabpflege. Im Weiteren kann gemäss Abs. 2 der Stadtrat Friedhofordnungen (Konkretisierung Schutzbestimmung, Öffnungszeiten Friedhöfe, Verhaltensvorschriften etc.) erlassen.

Mit der vorgeschlagenen Kompetenzdelegation wird die Festlegung der notwendigen Bestimmungen zum Friedhof- und Bestattungswesen stufengerecht angesiedelt. Der Stadtrat verfolgt damit wie bei anderen Reglementen das Ziel, dass das Stadtparlament über die politisch-strategischen Fragen entscheiden soll und nicht über Vorschriften mit Detail- oder Ausführungscharakter.

Art. 18 / Strafbestimmung
Die Aufnahme einer Strafnorm hat eine präventive und repressive Wirkung. Sie ermöglicht es, mit Nachdruck und unter Strafandrohung, reglementarische Pflichten bei den Angehörigen auch einzu-

fordern. Im kantonalen Recht ist diesbezüglich keine entsprechende Bestimmung vorgegeben.

Art. 19 / Übergangsbestimmungen
Die in Art. 11 enthaltene Ausdehnung der Grabesruhe für Urnenbeisetzungen von bisher 15 auf neu 20 Jahre gilt für Beisetzungen ab dem 1. Januar 2006, weshalb diese Übergangsbestimmung notwendig ist. Die Begründung dafür ist in den Erläuterungen zu Art. 11 enthalten.

Im Friedhof Wil werden seit 1995 keine Familiengräber mehr angeboten. Für die noch Bestehenden ist jedoch eine Übergangsbestimmung notwendig.

Art. 20 / Aufhebung bisherigen Rechts
Die drei aktuell gültigen Friedhof- und Bestattungsordnungen der Stadt Wil, der Gemeinde Bronschhofen und Maria Dreibrunnen werden aufgehoben.

Art. 21 / Referendum und Inkrafttreten
Das Friedhof- und Bestattungsreglement ist ein rechtssetzender Erlass. Der Beschluss des Stadtparlaments untersteht deshalb dem fakultativen Referendum. Eine Genehmigung durch den Kanton ist indes gemäss neuem Gemeindegesetz nicht mehr erforderlich.

Die Kompetenz für den Vollzugsbeginn wird an den Stadtrat delegiert. Ziel ist es, das neue Friedhof- und Bestattungsreglement so bald als möglich, spätestens auf 1. Januar 2016, in Kraft zu setzen.