

Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zur

Totalrevision der Verordnung über das Bestattungswesen

1. Ausgangslage

Das Bestattungswesen wird in Appenzell I.Rh. im Gesundheitsgesetz vom 26. April 1998 (GesG, GS 800.000) und in der Verordnung über das Bestattungswesen vom 24. November 2003 (GS 818.410; nachfolgend Verordnung genannt) geregelt. Das Gesundheitsgesetz legt in Art. 40 und 41 fest, dass das Bestattungswesen Sache der Bezirke ist und diese auch die zuständigen Kostenträger sind. Gesetzlich festgehalten ist des Weiteren, dass die Bezirke das Bestattungswesen in Form eines Leistungsauftrages den Kirchgemeinden und weiteren Leistungserbringern übertragen können. Die Verordnung über das Bestattungswesen enthält Ausführungsbestimmungen zu den Themen Friedhöfe, Bestattungen; Leistungsaufträge und Friedhofsordnungen. Die Aufsicht über das Bestattungswesen obliegt gemäss Art. 4 GesG dem Gesundheits- und Sozialdepartement.

Die Verordnung über das Bestattungswesen datiert vom 24. November 2003, die letzte (minimale) Revision fand am 16. Februar 2004 statt. Die Verordnung ist somit über 20 Jahre alt und bildet die gesellschaftlichen Entwicklungen nur teilweise ab, und hat Regelungslücken, insbesondere im Umgang mit Urnen. Im Alltag der Bezirke und vor allem der leistungsbeauftragten Kirchgemeinden führte dies in den letzten Jahren vermehrt zu Problemen und ungelösten Fragestellungen. Sowohl die Bezirke als auch die Kirchgemeinden, haben sich daher eine Revision der Verordnung über das Bestattungswesen gewünscht. Diesem Anliegen kommt die Standeskommission hiermit nach.

2. Anpassungen im kantonalen Recht

Basierend auf dem Input der mit der Umsetzung der Verordnung über das Bestattungswesen am meisten betroffenen Stakeholder, der Bezirke und Kirchgemeinden, wurde der gesetzgeberische Anpassungsbedarf geprüft. Die erwähnten Parteien wurden dabei frühzeitig in die Erarbeitung dieser Revisionsvorlage einbezogen.

Eine Überprüfung der aktuellen Verordnung über das Bestattungswesen unter dieser Prämisse hat ergeben, dass einerseits Regelungslücken bestehen und andererseits auch gesetzliche Regelungen existieren, welche nicht mehr zeitgemäss sind und geändert werden sollten.

Veraltete Bestimmungen:

Unter geltendem Recht muss zum Beispiel für eine Feuerbestattung vorab eine Bewilligung des Zivilstandsamtes eingeholt werden (Art. 12). Diese Regelung entstammt noch aus einer Zeit, in der Erdbestattungen die Regel waren. Dies entspricht nicht mehr der heutigen Realität, in der Feuerbestattungen klar überwiegen. Um unnötige Bürokratie zu vermeiden und den Zeitgeist korrekt abzubilden, kann daher diese Regelung ersatzlos gestrichen werden.

Regelungslücken:

Auch bei den Regelungslücken besteht insbesondere beim Umgang mit Urnen der dringendste gesetzgeberische Handlungsbedarf. Das geltende Recht kennt beispielsweise keine Regelung bezüglich deren

- Beschaffenheit
- Umbettung
- Erdbestattung von Urnen
- Beisetzung von Urnen oder Asche ausserhalb von Friedhöfen

Angeichts der Tatsache, dass Feuerbestattungen heute üblich sind, sollten die oben erwähnten Punkte zwingend gesetzlich geregelt werden.

Um den gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung zu tragen, wird auch in weiteren Punkten gesetzgeberischer Handlungsbedarf gesehen, zum Beispiel bei der Regelung der Bestattung von Tot- und Fehlgeburten, der Angleichung der Ruhefristen.

Weitere Themenpunkte sollen aus Gründen der Rechtssicherheit (z.B. Grabräumungen) neu materiell geregelt werden oder um proaktiv inskünftige umstrittene Fragestellungen zu regeln (z.B. Regelung der anordnungsberechtigten Person für die Art und Weise der Bestattung).

Ein wichtiges Ziel dieser Revisionsvorlage ist es auch, dass kantonal einheitlich festgelegt wird, für welche Leistungen bei einer Bestattung und Beisetzung im Wohnkanton die Bezirke aufzukommen haben und welche Kosten zu Lasten der Angehörigen gehen. Aktuell zeigt sich eine uneinheitliche Handhabung im inneren und äusseren Landesteil, die unbefriedigend ist und bereinigt werden soll.

Im Laufe der Revisionsarbeiten zeigte sich, dass der Anpassungsbedarf grösser ist als ursprünglich angenommen. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit werden die geplanten Änderungen deshalb in Form einer Totalrevision eingebracht, bei der jedoch die Struktur der bisherigen Verordnung übernommen wird.

3. Vernehmlassung

Vor der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens gab das federführende Gesundheits- und Sozialdepartement im Herbst 2025 allen Bezirken und Kirchgemeinden die Möglichkeit Wünsche und Anliegen für die anstehende Revision der Verordnung über das Bestattungswesen einzubringen. Diese Wünsche wurden weitestgehend berücksichtigt. Die so bereinigte Revisionsvorlage wurde sodann im Frühjahr 2026 stellvertretend mit einem Bezirk (Appenzell) und einer Kirchgemeinde (St. Mauritius Appenzell) detailliert vorgestellt und besprochen. Die Rückmeldungen aus diesem Austausch waren positiv und es wurden keine grundlegenden Vorbehalte gegenüber dem Revisionsvorschlag geäussert.

Die ordentliche Vernehmlassung zu dieser Vorlage wurde vom 2. Juli bis 15. August 2026 durchgeführt. Insgesamt gingen 15 Rückmeldungen ein. Bei der allgemeinen Würdigung der Vorlage, gab es 8 zustimmende oder eher zustimmende Bewertungen, eine neutrale Bewertung und eine nicht zustimmende Bewertung bei 5 Enthaltungen. Die Vernehmlassungsvorlage wurde daher mehrheitlich positiv bewertet. Rückmeldungen gab es insbesondere zu folgenden Punkten:

- Verwendung des Begriffs der Schicklichkeit (Art. 2, 6, 7, 10, 11, 24)
- Ergänzung des allgemeinen Grundsatzes bei Bestattungsritualen und persönlichen Bestattungswünschen durch die Erwähnung der «örtlichen Gepflogenheiten» (Art. 7 Abs. 3)
- Regelung der fachlichen und persönlichen Voraussetzungen von Bestatterinnen / Bestatter (Art. 8)
- Gefordertes Verbot der Ausstreuerung und Beisetzung von Asche und Urnen in fliessenden und stehenden Gewässern (Art. 15)

- Kostentragungsregelung bei Bestattungen/Beisetzungen (Art. 17)
- Zuständigkeit für den Erlass von Friedhofsordnungen (Art. 26)

Die Standeskommission hat nach eingehender Prüfung diverse Wünsche und Hinweise aus den eingegangenen Rückmeldungen im Rahmen der Vernehmlassung übernommen und die Verordnung entsprechend überarbeitet. Bezüglich der detaillierten Auseinandersetzung mit den einzelnen Eingaben wird auf den Vernehmlassungsbericht verwiesen und auf die ergänzten Ausführungen zu den einzelnen Artikeln in dieser Botschaft.

4. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Vorbemerkung:

Die Begriffe Bestattung, Beisetzung, Beerdigung und Begräbnis werden umgangssprachlich teilweise unterschiedlich, teilweise als Synonym verwendet. Der Duden verweist beim Stichwort Beerdigung auf Begräbnis/Bestattung/Beisetzung, beim Stichwort Beisetzung auf Beerdigung/Begräbnis, beim Stichwort Begräbnis auf Beerdigung/Bestattung mit den dabei üblichen Feierlichkeiten und beim Stichwort Bestattung auf [feierliches] Begräbnis. Der Verordnungstext verzichtet daher auf eine Definition, da sich die jeweils gemeinte Bedeutung aus dem Kontext erschliesst.

I. Friedhöfe

Art. 1 Grundsatz

Die Bezirke sind bereits heute in der Pflicht dafür zu sorgen, dass ausreichend Friedhofsplätze zur Verfügung stehen. Mit der Neuformulierung von Abs. 1 wird diese Verpflichtung der Bezirke klarer formuliert.

In Appenzell I.Rh. besteht heute faktisch ein eingeschränktes Friedhofsmonopol. Dies bedeutet, dass die Bezirke das exklusive Recht haben, Friedhöfe zu betreiben, dieses Recht aber nicht absolut ist, sondern Ausnahmen zulässt. Bisher konnten die Bezirke – ausser bei Spezialfriedhöfen gemäss aktuellem Art. 1 Abs. 3 – nur mit den Kirchgemeinden Leistungsvereinbarungen abschliessen. Neu sollen solche Vereinbarungen allgemein mit Kirchgemeinden, Religionsgemeinschaften oder Dritten möglich sein. Die interpretationsbedürftige Unterscheidung zwischen Friedhöfen und Spezialfriedhöfen wird gestrichen. Da die Bezirke in der Pflicht sind genügend Bestattungsplätze bereitzuhalten, sollte ihnen auch das Recht und die Verantwortung übertragen werden, selbst zu entscheiden mit welchen Partnerinnen und Partnern sie hierzu allenfalls kooperieren wollen. Nebst der bereits bestehenden Zusammenarbeit mit den im Kanton anerkannten Religionsgemeinschaften (römisch-katholische und evangelisch-reformierte Kirche), wären grundsätzlich auch Vereinbarungen mit anderen Religionsgemeinschaften (z.B. Juden, Muslime etc.) möglich. Denkbar wäre auch eine Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen, welche beispielsweise im Bereich der Friedwälder tätig sind.

Die Neuerrichtung von privaten Friedhöfen ist im Kanton Appenzell I.Rh. seit Inkrafttreten der aktuell gültigen Verordnung im Jahr 2004 nicht gestattet. Wie mit den bereits damals bestehenden privaten Friedhöfen der Klöster umgegangen werden soll, wurde nicht geregelt. Dies soll nun geändert werden. Die Bezirke sind zuständig für das öffentliche Bestattungswesen. Sie haben keine Leistungsvereinbarungen mit den Klöstern über den Betrieb ihrer privaten Friedhöfe abgeschlossen. Vor diesem Hintergrund sollen die privaten Friedhöfe der Klöster weiterhin nicht in die Zuständigkeit der Bezirke fallen, sondern der direkten Aufsicht des Gesundheits- und Sozialdepartementes unterstellt werden (Abs. 2). Das Departement soll im Rahmen der Aufsicht insbesondere die Einhaltung von Vorgaben sicherstellen, welche für die öffentliche Gesundheit und Schicklichkeit wichtig sind.

Art. 2 Errichtung, Erweiterung und Aufhebung

Die Errichtung, Erweiterung oder Aufhebung eines öffentlichen Friedhofs bedarf weiterhin der Bewilligung durch das Departement (Abs. 1).

Unter geltendem Recht mussten die Bezirke für die Bewilligung zur Errichtung, Erweiterung oder Aufhebung eines öffentlichen Friedhofes, lediglich Anforderungen der öffentlichen Gesundheit und der Schicklichkeit gewährleisten. Beide Begriffe lassen viel Interpretationsspielraum zu. Bei der Schicklichkeit stehen in diesem Zusammenhang weniger rechtliche Vorgaben im Vordergrund, sondern vielmehr qualitative Aspekte wie die konkrete Gestaltung und Betriebsweise eines Friedhofs sowie die Standortwahl (z. B. keine unmittelbare Nähe zu als unpassend erachteten Gewerbebetrieben wie Schlachtereien oder Rotlichtetablissemments). In der Praxis müssen jedoch insbesondere bei der Errichtung und Erweiterung von Friedhöfen etliche rechtliche Bestimmungen aus unterschiedlichen Rechtsgebieten beachtet werden, welche nun auch explizit in Abs. 2 aufgezählt werden. Ein solches Bauvorhaben muss beispielsweise zonenkonform sein, Abstandsvorschriften müssen eingehalten werden, der Grundwasserschutz muss gewährleistet sein und der Boden muss geeignet (lehmfrei, gute Drainage) sein, um gute Verwesungsprozesse zu ermöglichen. Falls ein beantragtes Friedhofsprojekt nicht in allen Teilen die gesetzlichen Vorgaben erfüllt, soll zum Schutz der Bevölkerung und Umwelt – nebst einem ablehnenden Entscheid – eine Bewilligung auch mit Auflagen oder Bedingungen versehen werden können. Eine solche «Friedhofs-Bewilligung» ersetzt zudem nicht andere notwendige ordentliche Bewilligungsverfahren. Es muss beispielsweise immer eine Baubewilligung bei der zuständigen Baubewilligungsbehörde eingeholt werden.

Bezüglich der Errichtung allfälliger Friedwälder ist anzumerken, dass vor der Erteilung einer entsprechenden Friedhofsbeewilligung zunächst eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik «Ruhestätten im Wald» im kantonalen Waldentwicklungsplan erfolgen sollte. Dieser ist wegweisend für die Waldentwicklung. Appenzell A.Rh. hat sich zum Beispiel in ihrem kantonalen Waldentwicklungsplan bereits mit Ruhestätten im Wald beschäftigt. Im Kanton Appenzell I.Rh. fehlt dies zurzeit noch, was einer Bewilligung eines Friedwaldes (nachteilige Nutzung) jedoch nicht grundsätzlich im Weg steht. Die nachteilige Nutzung ist in Art. 16 Abs. 2 Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz, WaG, SR 921.0) in Verbindung mit Art. 12 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Wald (EG WaG, GS 921.000) geregelt. Diese aktuell noch fehlende Detailplanung ist zudem kein Grund, um nicht trotzdem mit Blick auf die Zukunft, Friedwälder zu ermöglichen (siehe auch Art. 4 Abs. 1 lit. d der vorliegenden Verordnung über das Bestattungswesen).

Die Neuerrichtung von privaten Friedhöfen ist im Kanton Appenzell I.Rh, seit Inkrafttreten der aktuell gültigen Verordnung im Jahr 2004 nicht gestattet. Neu wird dies in Absatz 2 zwecks Klarstellung noch explizit erwähnt.

Art. 3 Unterhalt

Die Bezirke sind verpflichtet, einen zweckmässigen Unterhalt der von ihnen betriebenen Friedhöfe sicherzustellen. Dies gilt auch für Friedhöfe, deren Betrieb sie mittels Leistungsvereinbarungen mit Dritten, insbesondere mit Kirchgemeinden und Religionsgemeinschaften geregelt haben. (Abs. 1). Dies bedeutet im Umkehrschluss auch, dass die Bezirke – mangels Leistungsvereinbarung – nicht verantwortlich sind für den Unterhalt der aktuell noch bestehenden Klosterfriedhöfe (s. Bemerkungen zu Art. 28 Abs. 2 der Übergangsbestimmungen).

Dieser neue Art. 3, sowie der neue Art. 17, regeln, für welche Kosten die Bezirke im Rahmen des Bestattungswesens aufzukommen haben und ersetzen die bisherige Auflistung der anre-

chenbaren Kosten von Art. 16 des geltenden Rechts. Während Art. 17 sehr detailliert und konkret vorschreibt welche Leistungen durch die Bezirke zu finanzieren sind, wurde in Art. 3 bewusst darauf verzichtet. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass es nicht möglich ist, lückenlos und interpretationsfrei aufzulisten, was nun ordentliche oder zweckmässige Unterhaltskosten sind oder eben nicht. Die Pflicht der Bezirke zur Sicherstellung eines zweckmässigen Unterhalts der Friedhöfe bedeutet zudem nicht automatisch, dass die Bezirke hierfür auch vollständig aufzukommen haben. Mit dieser gesetzlichen Neuregelung soll das Verhandlungsmandat hoch gewichtet werden. Die Kirchgemeinden als aktuelle Leistungserbringer haben ein berechtigtes Interesse daran eigene Friedhöfe zu betreiben, sowie an der Abgeltung ihrer diesbezüglichen zweckmässigen Unterhaltskosten. Dieses Interesse steht dem Interesse der Bezirke gegenüber zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflicht genügend Bestattungspplätze bereitzustellen, keine eigenen Friedhöfe betreiben zu müssen und auf die bewährten Kooperationspartner zurückgreifen zu können. Vor diesem Hintergrund soll eine Verhandlungslösung gefunden werden, welche für beide Parteien stimmig ist und eine schickliche Bestattung gewährleistet (Grundsatzvorgabe von Art. 24). Diese vertragliche Vereinbarung muss nicht zwingend bei allen Bezirken gleich aussehen. Es ist davon auszugehen, dass die einzelnen Bezirke Leistungen an Kirchgemeinden oder andere Leistungserbringende nicht in einheitlichem Umfang delegieren möchten. Welche Leistungen durch die Bezirke selbst erbracht (z. B. Schneeräumung) oder extern eingekauft werden sollen, sowie zu welchen Konditionen dies erfolgt, liegt im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Vertragspartner. Eine umfassende Regelung solcher vertraglichen Beziehungen kann und soll nicht Gegenstand dieser Verordnung sein.

Art. 4 Grabfeldarten

Abs. 1 zählt neu verschiedene Grabfeldarten auf, welche grundsätzlich auf Friedhöfen zulässig sind. Die Bezirke können frei entscheiden, ob sie alle diese Grabfeldarten ermöglichen möchten oder nur einzelne. Es besteht keine diesbezügliche Verpflichtung der Bezirke und es besteht aufgrund dieses Artikels auch kein Rechtsanspruch eines Individuums auf eine bestimmte Grabfeldart, wenn diese innerkantonale nicht angeboten wird.

Das bisherige Recht kennt nicht alle diese aufgeführten Grabfeldarten. Neu erwähnt wird beispielsweise ein Friedwald für Aschenbeisetzungen (lit. d). Darunter versteht man einen naturbelassenen Wald, in dem die Asche verstorbener Personen in der Regel direkt im Wurzelbereich eines Baumes beigesetzt wird. Im rechtlichen Waldareal ist nur das Verstreuen oder Vergraben von «reiner» Asche erlaubt. Nicht erlaubt ist das Aufstellen oder Vergraben von Urnen sowie das Deponieren von waldfremdem Material wie zum Beispiel Kerzen oder Kränzen. Ebenfalls nicht erlaubt ist das Pflanzen von waldfremden Pflanzen. Gemeinschaftsgräber werden bereits in der aktuellen Verordnung erwähnt, hier ist aber aktuell nicht spezifisch geregelt, ob diese nur für Urnen- oder auch für Aschebeisetzungen genutzt werden können. Dies wird neu explizit festgehalten (lit. a). Demgegenüber werden die bisher gemäss Art. 13 Abs. 3 erlaubten speziellen Priestergräber nicht mehr erwähnt und ersatzlos gestrichen, da kein diesbezügliches Bedürfnis mehr besteht.

Neu sollen die Bezirke gemäss Abs. 4 auch die Möglichkeit erhalten, besondere Grabfelder für Angehörige einer Religionsgemeinschaft einzurichten, falls sie dies möchten. Denkbar wären hier beispielsweise spezielle Grabfelder für Muslime, welche nach Mekka ausgerichtet sind oder auch spezielle Grabfelder für Konfessionslose, deren Umgebung konfessionsneutral gehalten wird.

Die Bezirke erhalten mit diesem Artikel nur neue Möglichkeiten, sind jedoch nicht verpflichtet davon Gebrauch zu machen. Zudem gelten auch für solche speziellen Grabfeldarten alle rechtlichen Vorgaben dieser Verordnung (z.B. bezüglich Ruhefristen, Unterhalt etc.).

Abs. 2 ermöglicht es den Bezirken, innerhalb der zulässigen Grabfeldarten separate Grabfelder für Erwachsene und für Kinder unterschiedlicher Altersklassen, sowie für Tot- und Frühgeburten (Definition siehe Bemerkungen zu Art. 11) einzurichten. Das bisherige Recht (Art. 9 Abs. 2) kennt besondere Reihen oder Grabfelder ausschliesslich für Kinder bis zum 12. Altersjahr. Mehrere Kirchgemeinden empfinden diese Altersgrenze als zu starr und haben sich eine flexiblere Regelung gewünscht. Mit der neuen Formulierung von Abs. 2 erhalten die Bezirke - in Absprache mit allfälligen Leistungserbringern – die Möglichkeit, die gewünschten Unterteilungen bedarfsgerecht festzulegen.

Abs. 3 statuiert das Prinzip, dass Särge und Urnen in der zeitlichen Reihenfolge der Bestattungen beizusetzen sind. Für jede Person gilt: Gleichheit für alle ohne Rücksicht auf Stand, Konfession und Todesart. Dieses Prinzip wird heute bereits gelebt.

Art. 5 Räumung der Gräber

Wie eine Grabräumung korrekt angekündigt wird und was dabei beachtet werden muss, wurde bisher nicht rechtlich geregelt. Es macht daher Sinn, einen allgemeinen Grundsatz festzuschreiben, wonach Gräber frühestens nach Ablauf der Ruhefrist geräumt und neu belegt werden dürfen. (Abs. 1). Bei Grabräumungen auftauchende Fremdmaterialien wie z.B. chirurgisches Osteosynthesematerial (wie Titan- oder Stahlplatten, Schrauben oder Nägel) können im Zuge von Grabräumungen fachgerecht ausgesondert und entsorgt werden. Dies widerspricht dem Gebot der Schicklichkeit nicht und kann so gehandhabt werden, ohne dass dies speziell im Verordnungstext erwähnt ist. Auch bei Kremationen werden diese Materialien im Laufe des Prozesses ausgesondert.

Die Ankündigung von Grabfeldräumungen hat im ganzen Kanton durch einen einheitlichen Mindeststandard zu erfolgen. Eine amtliche Ankündigung hat drei Monate vor Räumung stattzufinden - beispielsweise im Appenzeller Volksfreund, welcher zurzeit als amtliches Publikationsorgan dient. So kann sichergestellt werden, dass die Angehörigen nochmals von der verstorbenen Person in Ruhe Abschied nehmen können, und Gelegenheit haben allfälligen Grabschmuck mit nach Hause zu nehmen. Bei nicht fristgerecht abgeholtem Grabschmuck oder Grabzeichen, können die Bezirke entscheiden, was sie damit machen (Entsorgung, Wiederverwendung etc.). Sie müssen hierfür keine Entschädigung leisten

Die Aufgabe kann durch den Bezirk an Dritte z.B. den Friedhofsbetreibenden delegiert werden.

Art. 6 Umgang mit Überresten von Gebeinen und Urnen

Bislang besteht keine gesetzliche Regelung darüber, wie mit Gebeinen und Urnen zu verfahren ist, deren Ruhefrist bereits abgelaufen ist und die im Rahmen von Grabräumungen zum Vorschein kommen. Mit der Neuregelung soll ein würdiger und pietätvoller Umgang mit der verstorbenen Person auch in diesem Verfahrensstadium gewährleistet werden. Die in diesem Artikel festgehaltenen Vorgaben entsprechen inhaltlich zumindest der in der Kirchgemeinde St. Mauritius Appenzell gelebten Praxis.

II. Bestattungen

II.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 7 Grundsatz

Abs. 1 und 2 dieses Artikels wurden aus dem bisherigen Recht (Art. 3) übernommen. Die Bezirke sind hier in der Pflicht für alle Verstorbenen eine schickliche Bestattung auf einem öffentlichen Friedhof zu gewährleisten. Was dies genau beinhaltet, wird auch durch die gesellschaftlichen Entwicklungen bestimmt. Wenn z.B. immer mehr Personen konfessionslos sind, haben die Bezirke diesem Umstand Rechnung zu tragen. Neu ergänzt wurde Absatz 2 mit einem Satz zur Zuständigkeit der Bezirke. Grundsätzlich ist derjenige Bezirk für die Bestattung einer verstorbenen Person zuständig, in dem diese Person ihren letzten Hauptwohnsitz hatte. Dies entspricht der heutigen Praxis. Zulässig sein sollen jedoch auch anderslautende Vereinbarungen der Bezirke untereinander für spezielle Konstellationen. Zum Beispiel eine Vereinbarung wie mit Personen, die ihren Wohnsitz nur wegen einem Heimaufenthalt gewechselt haben, umzugehen ist. Um Bezirke mit Heimen nicht über Mass mit Kosten zu belasten, haben die Bezirke bereits heute eine spezielle Regelung für solche Fälle getroffen. Solche Vereinbarungen sollen auch weiterhin möglich sein.

Absatz 3 ist neu eingefügt, dieser besagt jedoch nichts anderes als der bereits geltende Abs. 2. Mit der Ergänzung von Abs. 3 soll die Haltung in Bezug auf die Religionsvielfalt in der Verordnung über das Bestattungswesen besser sichtbar gemacht werden. Aus dem neuen Absatz lassen sich keinerlei neue Rechtsansprüche ableiten. Insbesondere besteht kein Anspruch, an einem bestimmten Ort bestattet zu werden oder auf alle Bestattungsformen. Lediglich der grundsätzliche Anspruch nach einer selbstbestimmten Bestattung innerhalb des Kantons ist gewährleistet, wobei begründete Einschränkungen (z.B. aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Gesundheit oder Hygiene) immer möglich sind, sofern diese dem Gebot der Verhältnismässigkeit entsprechen. Grenzen bei den persönlichen Bestattungswünschen und -ritualen können beispielsweise sein:

- gesundheitspolizeiliche Vorschriften oder Umweltschutzbestimmungen (etwa Sargpflicht bei Erdbestattungen, Verbot der Verbrennung eines Leichnams unter freiem Himmel)
- Rechte Dritter und Eigentumsrechte (etwa Zerstören von Asche auf privaten Grundstücken ohne Einwilligung des Eigentümers)
- Ressourcen und Gleichbehandlung (etwa kein Recht auf ewige Grabesruhe)
- Zeitliche Vorgaben (etwa gesetzliche Wartezeiten für Bestattungen)
- Faktische Gegebenheiten (wenn eine spezielle Grabfeldart wie ein Friedwald, innerkantonale nicht existiert, besteht keine Verpflichtung der Bezirke dies zu schaffen)

Grundsätzlich muss im Einzelfall geprüft werden, ob ein persönlicher Bestattungswunsch oder ein bestimmtes Bestattungsritual ermöglicht werden kann, rechtlich gestattet und verhältnismässig ist. Die örtlichen Gepflogenheiten sind bei dieser Prüfung nur ein Indiz und können verfassungsmässige Grundrechte nicht aufheben. Die „schickliche“ Bestattung (Abs. 2), für welche die Bezirke als Garant stehen, ist gemäss herrschender Lehre wiederum abhängig von den Vorstellungen des Verstorbenen.

Art. 8 Bestatterinnen und Bestatter

Eine Ausbildung im Bestattungswesen ist für Bestatterinnen und Bestatter von zentraler Bedeutung, da der Beruf heutzutage weit über das reine Überführen von Verstorbenen hinausgeht. Vorausgesetzt werden hohe fachliche Kompetenz, pietätvoller Umgang mit Toten und psychologisches Feingefühl im Umgang mit Angehörigen. Eine Ausbildung als Bestatterin oder Bestatter mit eidgenössischem Fachausweis (oder ein adäquater ausländischer anerkannter Abschluss)

stellt sicher, dass rechtliche, hygienische und organisatorische Abläufe in einer emotional schwierigen Ausnahmesituation sicher beherrscht werden.

Erforderlich für die Tätigkeit als Bestatterin oder Bestatter ist zudem auch ein einwandfreier Leumund, welcher mittels aktueller Straf- und Betreibungsregisterauszüge nachzuweisen ist. Der Leumund gilt grundsätzlich als unbescholten, wenn Straf- und Betreibungsregister eintragungsfrei sind. Sofern Einträge vorhanden sind, bleibt im Einzelfall zu prüfen, ob dennoch von einem einwandfreien Leumund ausgegangen werden kann, so etwa bei geringfügigen Delikten oder im Geschäftsverkehr üblichen Betreibungen. Kein einwandfreier Leumund liegt vor, wenn Einträge vorliegen, welche die betroffene Person für die Berufsausübung als Bestatter als ungeeignet erscheinen lassen, so zum Beispiel beim Vorliegen einer Verurteilung wegen Störung des Totenfriedens (Art. 262 StGB).

Bei juristischen Personen muss die verantwortliche Person über die gesetzlich geforderten fachlichen und persönlichen Qualifikationen verfügen.

Die Tätigkeit eines Bestatters umfasst im Wesentlichen die Beratung von Hinterbliebenen, Pflege und Aufbahrung von Verstorbenen sowie die Überführung und den Transport der Verstorbenen. Die Tätigkeit endet meist mit der Überführung eines Leichnams auf den Friedhof. Sargträgerinnen und Sargträger, Friedhofsadjunktinnen oder Friedhofsadjunkte, Trauerrednerinnen und Trauerredner oder Organisatorinnen und Organisatoren von Beisetzungen benötigen keinen eidgenössischen Fachausweis.

Um unnötigen administrativen Aufwand zu vermeiden, verzichtet die Standeskommission in Abs. 1 auf die Einführung einer Bewilligungspflicht für Bestatterinnen und Bestatter. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde mehrfach der Wunsch geäußert, dass nicht die Bezirke, sondern das Gesundheits- und Sozialdepartement für die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben in diesem Bereich zuständig sein soll. Angesichts der überschaubaren Menge an Bestattungsunternehmen im Kanton, erscheint dieses Vorgehen praktikabel und sinnvoll.

Um einen fairen und reibungslosen Übergang zu ermöglichen, wird Personen, welche bei Inkrafttreten dieser Verordnung noch nicht über die erforderlichen fachlichen Qualifikationen verfügen, eine Frist von vier Jahren gewährt, um dies nachzuholen (Abs. 2).

Spätestens ab Ende dieser Übergangsfrist wird das Gesundheits- und Sozialdepartement aus Transparenzgründen auf der Kantonswebseite eine Liste von geprüften Bestatterinnen und Bestattern publizieren, welche alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen und somit im Kanton tätig sein dürfen (Abs. 3).

Art. 9 Bestattungsarten

Abs. 1 zählt die zulässigen Formen der Bestattung auf. Materiell handelt es sich hierbei um keine Neuerung, da bereits in der aktuell gültigen Verordnung die Erd- und Feuerbestattung erwähnt werden.

Neu ist hingegen, dass in Abs. 2 und 3 Definitionen für die Begriffe Erdbestattung und Feuerbestattung eingefügt werden. Unter Erdbestattung versteht man die Beisetzung des eingesargten Leichnams in einem Grab in der Erde. Eine Bestattung in einem Erdgrab ohne Sarg ist nicht zulässig. Unter Feuerbestattung versteht man diejenige Form der Bestattung, bei der der Leichnam verbrannt wird. Es wird auch von Kremation oder Einäscherung gesprochen.

Art. 10 Anordnungsberechtigte Person

Die Frage der Anordnungsbefugnis ist nicht nur für die Bestimmung der Bestattungsart relevant, sondern auch für den Ort der Bestattung, die Art des Grabes, die Veröffentlichung der Bestattung, das Schicksal der Urne, die Anordnungen zur Abdankung usw.

Die in Art. 10 Abs. 2 BV verbriefte persönliche Freiheit umfasst auch das Recht des Einzelnen, in den Schranken der Gesetzgebung, 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, zeigt 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 Anordnungen des Verstorbenen vorliegen (BGE 129 I 173-184, 180 E. 4).

Neben der Grundsatzentscheidung, dass der Wille der verstorbenen Person vorgeht, sind zwei weitere Fragen zu beantworten: (1.) Wie wird der Wille der verstorbenen Person ermittelt? (2.) Wer ist berechtigt Anordnungen zu treffen, wenn keine Willensäußerung der verstorbenen Person vorliegt?

Die Frage 1 wird in der Verordnung dahingehend beantwortet, dass eine schriftliche Willenserklärung der verstorbenen Person vorliegen muss. Wichtig ist dabei lediglich, dass in irgendeiner Art und Weise eine dokumentierte Willenserklärung vorliegt, es müssen keinerlei Formvorschriften eingehalten werden. Denkbar wäre hier beispielsweise, dass in einer Patientenverfügung auch Anweisungen enthalten sind, wie mit dem Leichnam umzugehen ist.

Zur Frage 2: Die in Abs. 3 vorgesehene Kaskadenregelung entspricht Art. 5 Abs. 2 der Verordnung über die Transplantation von menschlichen Organen, Geweben und Zellen vom 16. März 2007 (Transplantationsverordnung, SR 810.211). Nicht übernommen wurde hingegen Art. 5 Abs. 3, welcher den Fall mehrerer nächster Angehöriger regelt. Diese Bestimmung erweist sich für das Bestattungsrecht als nicht sachgerecht, da hier ein aktiver Entscheid erforderlich ist, während im Transplantationsrecht mangels entgegenstehenden Willens die Organentnahme unterbleibt. Für den Fall, dass mehrere anordnungsberechtigte Personen gleicher Stufe sich gegenseitig ausschliessende Anordnungen treffen, sieht Abs. 4 vor, dass der zuständige Bezirk die erforderlichen Anordnungen trifft. Dabei darf der Bezirk nicht gegen den mutmasslichen Willen der verstorbenen Person verstossen, und hat den Traditionen der Glaubensgemeinschaft der verstorbenen Person Rechnung zu tragen. Diese Kaskade der anordnungsberechtigten Personen gilt zudem nur, sofern keine gegenteiligen Anhaltspunkte vorliegen (Einleitungssatz zu Abs. 3). Abs. 3 enthält die gesetzliche Vermutung, dass diese Personen in dieser Reihenfolge mit der verstorbenen Person am engsten verbunden waren. Dies schliesst nicht aus, dass im Einzelfall etwas anderes nachgewiesen wird.

Art. 11 Tot- und Fehlgeburten

Gemäss Art. 9 Abs. 2 der eidgenössischen Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV, SR 211.112.2) wird als Totgeburt ein Kind bezeichnet, das ohne Lebenszeichen auf die Welt kommt und ein Geburtsgewicht von mindestens 500 Gramm oder ein Gestationsalter (d.h. Schwangerschaftsalter) von mindestens 22 vollendeten Wochen aufweist. Ein Kind, das ohne Lebenszeichen zur Welt kommt und weder ein Geburtsgewicht von mindestens 500 Gramm noch ein Gestationsalter von mindestens 22 vollendeten Wochen aufweist, wird als Fehlgeborenes bezeichnet (Art. 9a Abs. 1 ZStV). Die Einordnung unter diese Bestimmungen entscheidet darüber, welche tot geborenen Föten dem Zivilstandsamt gemeldet werden müssen (Totgeburten) und welche nicht (Fehlgeburten). Im Interesse der Einheit der Rechtsordnung ist davon

auszugehen, dass die Definition der Zivilstandsverordnung auch für die Verordnung über das Bestattungswesen massgebend ist.

Der Umgang mit Tot- und Fehlgeburten ist in der aktuellen Verordnung über das Bestattungswesen nicht explizit geregelt. Das Bedürfnis nach einer förmlichen Bestattung ist aber bei vielen Familien und Angehörigen vorhanden. So hat beispielsweise die Kirchgemeinde St. Mauritius Appenzell bereits einen Gedenkort für Sternenkinder eingerichtet. Dieser Gedenkort bietet den Angehörigen von Totgeburten im Sinne von Art.9 Abs.1 und Art. 9 Abs. 2 ZStV die Möglichkeit einer Urnen-Bestattung.

Aus Sicht der Standeskommission soll der Anspruch auf eine förmliche Bestattung nicht davon abhängen, in welcher Schwangerschaftswoche die Geburt stattgefunden hat. Es ist heute nicht mehr vertretbar, Eltern eine förmliche Bestattung mit dem Argument zu verweigern, es handle sich nicht um eine Totgeburt im Sinne der Zivilstandsverordnung. Massgebend kann daher nur sein, ob die Eltern eine förmliche Bestattung wünschen. Art. 11 Abs. 1 stellt daher klar, dass die Verordnung über das Bestattungswesen sowohl für Totgeburten als auch für Fehlgeburten zur Anwendung kommt, wenn die Eltern eine förmliche Bestattung wünschen. Die Eltern haben somit unabhängig vom Alter des Embryos oder Fötus einen Anspruch gegenüber dem Bezirk als Träger des Bestattungswesens auf eine förmliche Bestattung.

Auch wenn keine Bestattung gewünscht wird, ist ein pietätvoller Umgang mit Tot- und Fehlgeburten sicherzustellen (Abs. 2). Bei Fehlgeburten sind hierfür vor allem Spitäler oder Arztpraxen zuständig. Ein Ostschweizer Zentrumspital lässt beispielsweise alle Aborte kremieren und beisetzen.

Art. 12 Wartefrist

Hier wurde der bisher geltende Artikel 4 ohne inhaltliche Änderung übernommen, der Artikel wurde nur gendergerecht ergänzt.

Neu hinzugefügt wurde jedoch in Abs. 3 eine Ausnahmebestimmung, welche es der Kantonsärztin oder dem Kantonsarzt in konkreten Einzelfällen und bei Vorliegen besonderer Gründe erlaubt, von diesen Fristen innert derer eine Bestattung zu erfolgen hat, abzuweichen. Möglich sind dabei sowohl Ausnahmen für schnellere Bestattungen als auch für ein längeres Zuwarten mit einer Bestattung.

Die minimale Wartefrist von 48 Stunden dient primär der Rechtssicherheit (Ausschluss eines Delikts). Ohne offizielle Registrierung des Todesfalles durch das Zivilstandsamt und einen ärztlichen Totenschein, welcher einen natürlichen Tod bescheinigt, darf keine Bestattung erfolgen. Falls die erwähnten Punkte bereits vor der 48 Stunden-Frist erfüllt sind, soll es in der Kompetenz der Kantonsärztin oder des Kantonsarztes liegen, im Einzelfall Ausnahmen zu bewilligen. Mögliche Gründe für eine schnellere Bestattung dürften nicht nur religiös oder kulturell bedingt, sondern auch gesundheitspolizeilicher Natur sein (vorzeitig eintretender Verwesungsprozess, übertragbare Krankheiten etc.). Für letztere Kategorie hat die Kantonsärztin oder der Kantonsarzt bereits heute gestützt auf die Epidemiengesetzgebung des Bundes gewisse Kompetenzen.

Auch die Bewilligung eines längeren Zuwartens mit einer Bestattung dürfte in einem eng begrenzten Rahmen theoretisch möglich sein, solange die Verwesung noch nicht zu weit fortgeschritten ist (Würde der verstorbenen Person), optimale Aufbewahrungsbedingungen vorhanden sind und die öffentliche Gesundheit nicht gefährdet ist. Zu denken ist hierbei beispielsweise an eine minimale Verlängerung der Frist für eine Bestattung, um Hinterbliebenen mit einer längeren Anreise, ein Abschiednehmen von einer verstorbenen Person zu ermöglichen.

Art. 13 Ärztliche Todesbescheinigung / Freigabe des Leichnams

Dieser Artikel entspricht materiell dem bisherigen Art. 5. Auf Wunsch des Justiz-, Polizei- und Militärdepartementes wurden jedoch einige Präzisierungen in Abs. 2 vorgenommen. So heisst es beispielsweise nicht mehr «unklarer oder nicht natürlicher Todesfall», sondern neu «aussergewöhnlicher Todesfall» und anstelle von zuständigen Behörden (Polizei/Staatsanwaltschaft) wird neu von Strafverfolgungsbehörden gesprochen. Deren Zuständigkeit bestimmt sich durch die schweizerische Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) und das kantonale Einführungsgesetz zur schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO, GS 312.000).

Art. 14 Beschaffenheit der Särge und Urnen

Bisher musste ein Sarg gemäss Art. 6 aus Weichholz oder aus leicht abbaubaren Materialien bestehen. Diese Regelung wird grundsätzlich übernommen, jedoch in Abs. 1 neu ergänzt durch das Kriterium der Umweltverträglichkeit. Dies ist notwendig, da ein Material zwar biologisch abbaubar sein kann, aber trotzdem nicht umweltverträglich. Ein Beispiel für ein Material, das für einen Sarg verwendet werden kann, biologisch abbaubar ist, aber dennoch nicht zwingend als umweltverträglich gilt, sind etwa mit PLA (Polymilchsäure) beschichtete Pappe oder bestimmte „Biokunststoffe“ auf Stärkebasis.

Die Begriffe „leicht abbaubar“ und „umweltverträglich“ im Zusammenhang mit einem Sarg bedeuten, dass das Material des Sarges im Erdreich mindestens innerhalb der Ruhefrist von 20 Jahren durch Mikroorganismen vollständig zersetzt wird, ohne Schadstoffe oder Rückstände im Boden zu hinterlassen. Dadurch wird der natürliche Kreislauf gefördert und das Erdreich geschützt. Es dürfen im Zersetzungsprozess keine schädlichen Zwischenprodukte entstehen oder Restprodukte übrigbleiben, welche in der Erde nicht vollständig biologisch abbaubar sind (z.B. Mikroplastikpartikel).

Die aktuelle Verordnung kennt keine Materialvorgaben für Urnen. Diese Gesetzeslücke soll nun durch den neuen Abs. 2 geschlossen werden. Für Erdbestattungen von Urnen gelten nun dieselben Materialvorgaben wie bei den Särgen. Urnen in Urnennischen müssen dahingegen in gewissem Masse wetterfest und nicht allzu leicht abbaubar sein. Hier schreibt die Verordnung daher vor, dass ein umweltverträgliches und für Urnennischen geeignetes Material verwendet werden muss.

Ob ein bestimmter Sarg oder eine bestimmte Urne diesen üblichen Materialvorschriften entspricht, wird von professionellen Anbietern von Urnen oder Särgen in der Regel bereits so deklariert (beispielsweise bei Urnen durch das Krematorium St. Gallen). Ansonsten kann das Amt für Umwelt auf Anfrage der Bezirke im Zweifelsfall bei einer Einzelfallprüfung behilflich sein.

Die Thematik der Umweltverträglichkeit und Abbaubarkeit beschränkt sich aber nicht nur auf die Särge und Urnen. Zum Schutz der Umwelt gelten die obgenannten Materialvorschriften daher sinngemäss auch für Sargausstattungen, Totenbekleidung, sonstige Beigaben oder Stoffe in der Kremationsasche (Abs. 3).

Art. 15 Ort

Grundsätzlich besteht gemäss Abs. 1 für Bestattungen und Beisetzungen ein Friedhofszwang, es sei denn, es bestehen anderslautende gesetzliche Bestimmungen. Die Bestattungen und Beisetzungen müssen dabei nicht nur auf genehmigten Friedhöfen stattfinden, sondern auch durch Personen vorgenommen werden, welche dafür von den Betreibern (d.h. Bezirken oder deren Leistungsbeauftragte) vorgesehen sind (keine Eigenregie).

Urnen und Kremationsasche sollen neu aber unter bestimmten kumulativen Voraussetzungen, auch ausserhalb von Friedhöfen beigesetzt oder ausgebracht werden dürfen (Abs. 2). Das aktuelle Recht kennt keine spezifische Regelung hierzu. In letzter Zeit häufen sich Fälle, in denen Urnen oder die Kremationsasche in der Natur ausgebracht wurden. Es stellt sich die Frage, ob ein solches Vorgehen den Anforderungen einer pietätvollen und schicklichen Beerdigung in jedem Fall genügen. Insbesondere das Ausstreuen von Kremationsasche auf Wegen und an Orten, die der Allgemeinheit leicht zugänglich sind, könnte Irritationen auslösen oder das Empfinden anderer stören. Die vorgeschlagene Regelung soll diesen Bedenken Rechnung tragen, aber gleichzeitig keine unnötigen Hürden aufstellen.

Abs. 2 lit. a stellt klar, dass die entsprechenden öffentlich-rechtlichen Bestimmungen einzuhalten sind.

Mit lit. b soll auf das Empfinden anderer Rücksicht genommen werden. Die Beisetzung von Urnen oder Leichenasche ist insbesondere dann störend, wenn die Urne oder Asche über längere Zeit als solche wahrgenommen werden kann. Kremationsasche soll beispielsweise bei Wanderwegen, auf denen regelmässig mit Wanderern zu rechnen ist, nicht so ausgestreut werden, dass sie auch nach mehreren Tagen noch als solche wahrgenommen werden kann.

Bei Beisetzungen der Urnen oder der offenen Asche auf Privatgrundstücken ist zudem die Zustimmung der Grundeigentümerinnen oder der Grundeigentümer erforderlich (lit. c). Beisetzungen im öffentlichen Raum sind grundsätzlich dort möglich, wo kein Eingriff in den Boden erfolgt (Aufgrabung Erdreich), wobei natürlich auch hier die Voraussetzungen von Abs. 2 lit. a und b eingehalten werden müssen. Das Beisetzen oder Ausbringen von Urnen oder Asche in stehende oder fliessende Gewässer ist auf dem ganzen Kantonsgebiet verboten (Abs. 3). Die Innerrhoder Gewässer sind eher klein, weshalb Fremdstoffe viel schneller ins Gewicht fallen sowie länger sichtbar sind und ein Ausbringen ohne Verletzung der Gewässerschutzbestimmungen ohnehin nur in eng begrenztem Rahmen zulässig wäre.

Die Bezirke haben zudem das Recht das Beisetzen von Urnen oder Asche ausserhalb von Friedhöfen auf ihrem Gebiet einzuschränken oder zu verbieten, um störende Auswirkungen zu vermeiden (Abs. 4).

Es soll innerhalb der gesetzlich definierten Grenzen möglich sein, dass Angehörige in Einzelfällen Urnen oder Kremationsasche beisetzen oder ausstreuen. Das gewerbsmässige Beisetzen oder Ausbringen von Asche oder Urnen ist jedoch untersagt (Abs. 5). Es soll zum Beispiel nicht möglich sein, sein Privatgrundstück gegen Entgelt für Urnen- oder Aschebeisetzungen zur Verfügung zu stellen, ohne dass das Areal als öffentlicher Friedhof mit Leistungsvereinbarung mit dem Bezirk gilt.

Art. 16 Verstorbene Person ohne Wohnsitz im Kanton

Bisher wurden Verstorbene ohne Wohnsitz im Kanton, für deren Rückführung niemand aufkam, erdbestattet (Art. 8). Dieser pauschale Grundsatz erscheint nicht mehr zeitgemäss und dürfte wohl auch in vielen Fällen nicht dem Willen der verstorbenen Person entsprechen.

Die Bezirke sind neu in der Kaskadenfolge von Art. 10 bereits zuständig, die erforderlichen Anordnungen zu treffen, wenn die verstorbene Person keine dokumentierte Willenserklärung hinterliess und die Angehörigen sich nicht einig sind. Analog zu dieser Bestimmung sollen neu die Bezirke auch bei verstorbenen Personen ohne Wohnsitz im Kanton, bei denen innert nützlicher Frist keine anordnungsberechtigte Person ausfindig gemacht werden kann, über die Art der Beisetzung entscheiden. Da eine Bestattung aus gesundheitspolizeilichen Gründen innert sehr kur-

zer Frist zu erfolgen hat, wird so sichergestellt, dass immer eine Person oder Behörde entscheidungsberechtigt ist. Beim Entscheid wie eine Person bestattet werden soll, hat der Bezirk dabei gemäss Art. 10, soweit möglich und rechtlich zulässig, den mutmasslichen Willen der verstorbenen Person zu berücksichtigen und die Traditionen der Religionsgemeinschaft, welcher die verstorbene Person angehörte zu respektieren. Bei einer allfälligen späteren Rückführung der verstorbenen Person, hat die anordnende Person nicht nur für die Rückführungskosten aufzukommen, sondern neu auch für die entstandenen Exhumierungs- und Bestattungskosten. Für Personen ohne Wohnsitz im Kanton sind die Bezirke nicht verpflichtet die Bestattungskosten zu übernehmen.

Art. 17 Kosten

Mit diesem Artikel soll kantonal einheitlich geregelt werden, für welche Bestattungskosten der Bezirk konkret aufzukommen hat. Als Grundsatz hält Abs. 1 fest, dass nur bei verstorbenen Personen mit Hauptwohnsitz im Kanton Appenzell I.Rh. und einer Bestattung und Beisetzung im Wohnkanton eine Finanzierungspflicht der Bezirke besteht. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass ausserkantonale erbrachte Leistungen nicht übernommen werden, sofern diese nicht explizit in Abs. 1 aufgezählt sind.

Übernommen werden sollen von den Bezirken konkret die in Abs. 1 erwähnten Leistungen, welche zu einer grundlegenden, einfachen und würdigen Bestattung und Beisetzung gehören. Sonderwünsche wie beispielsweise eine spezielle Sarginnenausstattung müssen entweder durch die anordnungsberechtigte Person selber in Auftrag gegeben werden oder von dieser genehmigt werden. Die Kosten für diese Sonderwünsche gehen zu Lasten der Bestellerin oder des Bestellers oder der Erbmasse, wenn es keine solchen gibt (weil es sich z.B. um eine Leistung handelt, die in Abs. 1 nicht aufgezählt ist). Diese grundlegende Regelung der Kostentragung durch das Gemeinwesen wird auch in den Kantonen St. Gallen und Appenzell A.Rh. sowie im Bezirk Oberegg so gehandhabt.

Diese Neuregelung der Kostentragung wird bei den Bezirken – ausser in Oberegg – zu Mehrkosten führen. Wie hoch diese Mehrkosten genau sind, lässt sich nicht abschliessend beziffern und liegt ein Stück weit in der Ausgestaltungsfreiheit der Bezirke. Die Mehrkosten variieren zudem je nach Sterbeort, Bestattungsart und Grabart. Für Bezirke im inneren Landesteil werden gegenüber heute insbesondere die Leistungen gemäss lit. a, b, d und f Zusatzkosten verursachen. Der Bezirk Oberegg weist pro Leistung folgende Kosten auf:

- a. Die Lieferung eines einfachen Sarges (Fr. 400.00) und Einsargung (Fr. 250.00)
- b. Die Überführung des Leichnams innerhalb des Kantons, aus einem Nachbarkanton oder aus einem Spital oder Heim mit kantonalem Leistungsauftrag, in die Aufbahrungshalle (Fr. 260.00)
- c. Die Aufbahrung in der Aufbahrungshalle (keine Kosten, da Bezirkseigentum)
- d. Die Kosten der Feuerbestattung in einem Nachbarkanton, inklusive einer einfachen Urne (Fr. 540.00), Transportkosten und Beisetzung der Urne (Fr. 260.00)
- e. Das Öffnen und Schliessen des Grabes (keine Kosten, wird durch Mitarbeitende des Bauamtes erledigt)
- f. Die Lieferung und das Setzen eines schlichten Grabzeichens sowie dessen Bezeichnung (Fr. 380.00)

Die effektiven Zusatzkosten für die Bezirke des inneren Landesteils lassen sich anhand dieser Angaben nicht abschliessend berechnen, da die Bezirke (zusammen mit den Friedhofsbetreibern, Bestattungsunternehmen und Krematorien) die konkreten Kosten festlegen. Für die Bezirke im inneren Landesteil könnten aufgrund der Angaben des Bezirks Oberegg für eine Erdbestattung Mehrkosten von rund Fr. 1'030.00 und bei einer Feuerbestattung mit Beisetzung im

Gemeinschaftsgrab Mehrkosten von rund Fr. 1'580.00 hinzukommen. Hierbei ist zu beachten, dass die oben aufgelisteten Kosten nicht alle kumulativ anfallen. Bei einer Erdbestattung entstehen keine Kremationskosten, bei einer Feuerbestattung entfallen vielfach Kosten für Graböffnung und -schliessung, sowie die Lieferung und das Setzen eines schlichten Grabzeichens.

Die Bezirke des inneren Landesteils nennen auf Anfrage aktuelle Kosten von Fr. 500.00 bis Fr. 1'950.00 pro Bestattung, wobei bei letzterem Wert wohl ein Friedhofsunterhaltsbeitrag mit eingerechnet ist. Im Kanton Appenzell I.Rh. versterben pro Jahr rund 150 Personen (Jahr 2023: 137 / Jahr 2024: 135 / Jahr 2025: 153). Aufgeteilt auf die einzelnen Bezirke variieren die Zahlen und kleinere Bezirke weisen teilweise nur einstellige Werte auf. Die zu erwartenden Mehrkosten sind dementsprechend unterschiedlich, aber zahlenmässig begrenzt und sollten für die Bezirke finanziell tragbar sein.

Die Bezirke als Träger des Bestattungswesens können bestimmen, was eine schickliche Bestattung oder Beisetzung ist, und können so direkt Einfluss auf die Kosten nehmen. Der Bezirk Oberegg hat beispielsweise mit dem Krematorium St. Gallen eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Durch den Abschluss einer solchen Vereinbarung, welche nur politischen Gemeinden oder Bezirken offensteht, ist bei jeder Feuerbestattung eine schlichte Urne für eine Erdbeisetzung oder eine Beisetzung in einer Urnenwand im ordentlichen Kremationspreis von Fr. 540.00 bereits inbegriffen.

Ob, wie aktuell noch auf dem Friedhof Appenzell vorgeschrieben, auf einem Erdbestattungssarg und jedem Grabkreuz ein Heiland angebracht werden muss, wofür die Hinterbliebenen selber bezahlen müssen, gilt es zu überprüfen. Es ist fraglich, ob sich diese Friedhofsvorschriften mit der Pflicht der Bezirke, auch für Konfessionslose oder Andersgläubige eine schickliche Bestattung oder Beisetzung sicherzustellen und somit deren verfassungsmässige Grundrechte zu wahren, vereinen lässt. Diese Fragen müssen durch die Bezirke geklärt werden.

Abs. 3 regelt die Kostentragungspflicht, wenn der Bezirk über Abs. 1 hinausgehende Leistungen übernommen hat und diese nicht durch den Nachlass gedeckt werden können, weil das Erbe beispielsweise ausgeschlagen wurde und ein Konkursverfahren gar nicht durchgeführt wurde oder die Forderung nur teilweise gedeckt wurde. Mit der Kostentragungsregelung von Art. 17 Abs. 1 besteht die Gefahr von ungedeckten Kosten für die Bezirke im Normalfall nicht mehr, da sie für die grundlegenden Kosten einer Bestattung und Beisetzung im Kanton vollständig aufkommen. Lediglich bei den weitergehenden Leistungen nach Art. 17 Abs. 2 besteht noch eine geringe Gefahr von ungedeckten Kosten zulasten der Bezirke. Für Sonderwünsche (z.B. spezieller Sarg, Samtausstattung etc.) kommen grundsätzlich die Auftraggeber auf und wenn es sich um Leistungen handelt, welche nicht speziell in Auftrag gegeben wurden (z. B. Überführungskosten bei einem Todesfall im Ausland) sind die Erbinnen und Erben in der Pflicht. Bei einem ausgeschlagenen Erbe kann es theoretisch aber dennoch möglich sein, dass die Bezirke mit ungedeckten Kosten konfrontiert sind. Das Bundesgericht hat in BGE 54 II 90 entschieden, dass das Bezahlen der Bestattungskosten zu den familiären Pflichten der Verwandten gehört (vgl. Art. 328 ZGB). Sollte der Verstorbene kein Vermögen hinterlassen, entbindet dies gemäss Bundesgericht den Ehegatten oder andere Unterstützungspflichtige, wie z.B. Kinder jedoch nicht davon, für die Kosten eines angemessenen Begräbnisses aufzukommen.

II.2 Erdbestattungen

Art. 18 Grundsatz

Für die Beisetzung eingesargter Leichname sieht die Verordnung einen ausnahmslosen Friedhofszwang vor. Dies ist aus hygienischen und gesundheitspolizeilichen Gründen, sowie zum Schutz des Grundwassers notwendig. Dass Erdbestattungen nur auf genehmigten Friedhöfen

stattfinden dürfen, ist jedoch nicht neu, sondern gilt bei sinngemässer Auslegung bereits im aktuell geltenden Recht. Neu ist lediglich die explizite Erwähnung dieses Friedhofszwanges.

Absatz 2 sieht als Regelfall vor, dass für jeden Sarg ein eigenes Grab herzurichten ist. Mit dieser Formulierung ist es den Bezirken im Umkehrschluss gestattet, Ausnahmen zu bewilligen (z.B. für Särge eines Kleinkindes und seiner gleichzeitig verstorbenen Elternteile).

Art. 19 Grabgestaltung und - unterhalt

Bisher wurden die Angehörigen verpflichtet für den Grabunterhalt zu sorgen (Art. 10 Abs.1). Diese Pflicht bleibt grundsätzlich unverändert bestehen. Anstatt der «Angehörigen» wird aber neu die anordnungsberechtigte Person (siehe Art. 10) in die Pflicht genommen oder bei deren Fehlen die Erben und Erben der verstorbenen Person.

Gemäss Auskünften der Bezirke und Kirchgemeinden kam es in den letzten Jahren vermehrt vor, dass sich niemand mehr um bestehende Gräber gekümmert hat. Es soll daher in Abs. 2 neu geregelt werden, was in solchen Fällen gilt. Die Bezirke respektive deren Leistungsbeauftragte werden verpflichtet diese Gräber einfach und kostengünstig zu bepflanzen. Die Kosten hierfür dürfen den grabunterhaltungspflichtigen Personen gemäss Abs. 1 in Rechnung gestellt werden. Auf den Erlass einer Strafbestimmung für Fehlbare hat die Standeskommission bewusst verzichtet, da eine solche wohl nicht zielführend wäre. Zu wessen Lasten uneinbringliche Kosten schlussendlich gehen, ist Teil des Regelungsinhaltes der Vereinbarungen zwischen den Bezirken und allfälligen Leistungsbeauftragten (aktuell Kirchgemeinden).

Art. 20 Ruhefrist

Diese Verordnung verwendet neu allgemein nicht mehr den Begriff Grabesruhe, sondern Ruhefrist. Dies ist der technische, juristische Begriff für den Zeitraum, in dem ein Grab nach einer Beisetzung nicht neu belegt oder aufgehoben werden darf.

Inhaltlich wird in Abs. 1 die unterschiedliche Ruhefrist für Gräber von Erwachsenen und Kindern beseitigt. Eine allgemeine minimale Ruhefrist von 20 Jahren erscheint zeitgemässer und – sofern auf den Friedhöfen keine speziellen Reihen für Kinder existieren – auch praktikabler im Hinblick auf die Aufhebung der Gräber.

Abs. 2 regelt die Ruhefrist, wenn eine Urne in einem bestehenden Grab beigesetzt wird. Auch hier wird vor allem aus praktischen Gründen im Hinblick auf eine koordinierte Grabaufhebung auf die Verlängerung der bereits laufenden Ruhefrist für das Erdgrab verzichtet. Bei der nachträglichen Beisetzung einer Urne in ein bestehendes Erdgrab, ist für alle Beteiligten von Anfang an klar, wie lange die Ruhefrist für das Erdgrab noch gilt und wann eine Aufhebung des Grabes erfolgt. Die anordnungsberechtigte Person kann also in Kenntnis aller Fakten entscheiden, ob trotz «verkürzter» Ruhefrist die Urne in einem bestehenden Grab beigesetzt werden soll. Diese verkürzte Ruhefrist der Urne ist vor dem Hintergrund, dass Kremationsasche auch ohne Einhaltung einer Ruhefrist verstreut werden dürfte, als angemessen zu beurteilen und nicht zu beanstanden.

Wie bisher soll das Departement Unterschreitungen der Ruhefrist genehmigen dürfen (z.B. für eine Grabverlegung). Solche Ausnahmen werden nur zurückhaltend gewährt, sofern dies technisch machbar ist und achtenswerte Gründe vorliegen.

II.3 Feuerbestattungen

Art. 21 Grundsatz

Nach einer Kremation ist die Leichenasche in der Regel in einer Urne zu sammeln. Wichtig ist vor allem ein pietätvoller, schicklicher Umgang mit der Kremationsasche.

Art. 22 Beisetzung der Asche oder Urne

Die geltende Verordnung (Art. 13) priorisiert die Aschenbeisetzung in einem Urnengrab oder einer Urnennische, vor allen anderen Beisetzungsvarianten. Neu soll nach Feuerbestattungen als Regel eine Aschenbeisetzung im Gemeinschaftsgrab folgen (Abs.1). Es können bei dieser Beisetzungsart Mehrwegurnen (auch Schmuck- oder Überurnen genannt) verwendet werden. Dies sind dekorative Hüllen, in die die eigentliche Asche oder eine Aschekapsel bei Trauerfeiern eingesetzt wird. Nach der Verabschiedung verbleibt die Asche zur Beisetzung im Erdreich, während die Schmuckurne für weitere Trauerfeiern wiederverwendet wird. Diese Beisetzungsart ist aus ökologischen Überlegungen zu bevorzugen, da das Erdreich nicht mit Urnen belastet wird. Ebenso entfallen teure Erdreichsanierungen bei Grabräumungen.

Selbstverständlich steht es der anordnungsberechtigten Person auch inskünftig frei, eine andere Beisetzungsart auf einem Friedhof für die Urne oder Asche zu wählen, die Urne oder Asche in einem bereits bestehenden Grab (Erd-, Urnen- oder Aschegrab) beizusetzen, oder die Urne mit nach Hause zu nehmen (Abs. 2).

Neu gelten auch bei Urnengräbern dieselben Vorgaben zum Grabunterhalt und der Kostentragung, wie bei den Erdgräbern (Abs. 3).

Art. 23 Aufbewahrung der Asche oder Urne

Abs. 1: Die Ruhefrist bei Urnen- oder Aschebeisetzungen auf Friedhöfen soll neu analog, wie bei Erdbestattungen 20 Jahre betragen (aktuell 10 Jahre). Diese Revisionsvorlage möchte Erd- und Feuerbestattungen als gleichgestellte Bestattungsarten behandeln, weshalb auf alle nicht sachlich begründeten rechtlichen Unterscheidungen zu verzichten ist. Dies beinhaltet - nebst der Abschaffung der Bewilligungspflicht für Feuerbestattungen - auch gleichlange Ruhefristen für beide Bestattungsarten. Dies ist für alle Angehörigen ein nicht zu unterschätzender Faktor für die Entscheidung, ob eine verstorbene Person erd- oder feuerbestattet wird. Diese Ruhefristen machen aber selbstverständlich nur auf einem Friedhof Sinn und nicht wenn jemand eine Urne mit nachhause nimmt.

Nach Ablauf der Ruhefrist entscheidet wieder die anordnungsberechtigte Person, was mit der Urne oder der Kremationsasche geschieht (Abs. 2). Von dieser Regelung betroffen sind aus biologischen Gründen nur Urnen aus Urnennischen. Bei allen anderen Beisetzungsarten sollte nach 20 Jahren keine intakte Urne mehr vorhanden sein. Eine Rückgabe an die Angehörigen oder eine Beisetzung im Gemeinschaftsgrab ist dort daher nicht mehr möglich. Für Urnenreste gelten die Bestimmungen von Art. 6 über den Umgang mit Überresten von Gebeinen und Urnen.

Analog wie bei den Erdgräbern (Art. 20 Abs. 3) soll auch bei Feuerbestattungen das Departement über Ausnahmen bei der Ruhefrist entscheiden können (Abs. 3). Diese Ausnahmebestimmung ist wichtig, damit während einer laufenden Ruhefrist – sofern achtenswerte Gründe vorliegen und der Vorgang biologisch überhaupt noch vollzogen werden kann - über Umbettungen oder Versetzungen von Urnen entschieden werden kann. Diese Ausnahmebestimmung würde zwar grundsätzlich auch für Aschebeisetzungen gelten, hier dürften die Hürden für eine technische Umsetzbarkeit aber bereits innert kürzester Zeit unüberwindbar sein.

III. Leistungsauftrag

Art. 24 Grundsatz

Hier wurde der bisherige Artikel 15 umformuliert, um klarer hervorzuheben, dass die Bezirke grundsätzlich auch eigene Friedhöfe betreiben dürften (und dann natürlich keine Leistungsvereinbarungen notwendig wären). Dies ist materiell keine Neuerung und gilt bereits unter jetzigem Recht. Die Bezirke als Träger des Bestattungswesens entscheiden, ob und in welchem Masse sie innerhalb des rechtlichen Rahmens zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages mit den Kirchgemeinden oder allfälligen anderen Leistungserbringern zusammenarbeiten.

Art. 25 Schiedskommission

Dieser Artikel ist inhaltlich identisch mit dem bisherigen Art. 17 und wurde übernommen.

IV. Friedhofsordnung

Art. 26 Erlass

Bisher erliessen im Kanton Appenzell I.Rh. die Kirchgemeindeversammlungen die Friedhofsordnung. Dies ist wohl historisch bedingt, da die Bezirke bislang keine eigenen Friedhöfe betrieben haben, obwohl sie grundsätzlich das Recht dazu gehabt hätten. Die Bezirke als Träger des Bestattungswesens sind jedoch gesetzlich dazu verpflichtet, für eine ordnungsgemässe Bestattung zu sorgen und Friedhöfe vorzuhalten. Die Friedhofsordnung regelt diese Pflichtaufgabe rechtssicher. Friedhöfe müssen gemäss Art. 3 zudem allen Einwohnerinnen und Einwohnern offenstehen, unabhängig von ihrer Konfession oder Religionszugehörigkeit. Eine Friedhofsordnung muss daher auch gewährleisten, dass Menschen ohne Kirchenzugehörigkeit und Menschen verschiedener Konfessionen oder Religionszugehörigkeiten gleichbehandelt werden.

Aus diesem Grund hat die Standeskommission in Abs. 1 ursprünglich angedacht den Erlass von Friedhofsordnungen neu den Bezirksräten zu übertragen. Auch in vielen anderen Kantonen sind für den Erlass von Friedhofsordnungen die Gemeinden zuständig (z.B. Appenzell A.Rh., St. Gallen). Die Rückmeldungen im Rahmen der Vernehmlassung haben jedoch gezeigt, dass dies - auch von den Bezirken - nicht gewünscht wird. Zuständig für den Erlass der Friedhofsordnungen sollen daher die Friedhofsbetreibenden sein (Abs. 1). Dies bedeutet jedoch, dass die Friedhofsordnungen zweistufig genehmigt werden müssen (Abs. 2). Einerseits durch die Bezirke, bei denen die Verantwortung für das Bestattungswesen liegt und andererseits durch das Departement, welches aufsichtspflichtig ist.

Aktuell gibt es Friedhöfe, welche von mehreren Bezirken genutzt werden, respektive bei denen mehrere Bezirke Leistungsvereinbarungen für deren Betrieb mit den Friedhofsbetreibenden abgeschlossen haben. Es muss daher die Frage geklärt werden, welcher Bezirksrat bei solchen Friedhöfen für die Genehmigung der Friedhofsordnung zuständig ist. Es kann nur eine Friedhofsordnung pro Friedhof geben. Am praktikabelsten erscheint es, wenn bei mehrfach genutzten Friedhöfen der Standortbezirk für die Genehmigung zuständig ist. Nutzen mehrere Bezirke einen Friedhof, ohne dass einer von ihnen der Standortbezirk ist, müssen alle beteiligten Bezirksräte eine inhaltlich identische Friedhofsordnung genehmigen. Für ein und denselben Friedhof können selbstredend nicht mehrere, voneinander abweichende Friedhofsordnungen bestehen.

Gemäss Art. 4 Abs. 2 lit. h GesG ist das Gesundheits- und Sozialdepartement für die Aufsicht über das Bestattungswesen zuständig. Aus diesem Grund soll folgerichtig auch dieses Departement, welches der Thematik nähersteht, für die Genehmigung von Friedhofsordnungen zuständig sein und nicht mehr wie bisher die Standeskommission (Abs. 2). Die Genehmigung des De-

partementes erfolgt erst am Ende des Prozesses, nachdem die vom Friedhofsbetreibenden erlassene Friedhofsordnung bereits vom zuständigen Bezirksrat genehmigt wurde. Das Gesundheits- und Sozialdepartement prüft die Friedhofsordnung dabei rechtlich im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit übergeordneten rechtlichen Bestimmungen. Es macht daher Sinn, dass das Departement bereits nach der Ausarbeitung einer Friedhofsordnung im Sinne einer Vorprüfung eingeladen wird, zu einer geplanten neuen Friedhofsordnung Stellung zu nehmen. So können unnötige administrative Arbeiten und Zeitverzögerungen verhindert werden. Die zeitliche Komponente darf insbesondere bei den Kirchgemeinden, welche aktuell ja Friedhofsbetreiber sind, nicht unterschätzt werden. Wenn weiterhin die jährlichen Kirchgemeindeversammlungen über Friedhofsordnungen entscheiden sollen, hat dies langdauernde Prozesse zur Änderung oder dem Erlass einer Friedhofsordnung zur Folge. Dies könnte vermieden werden, wenn die Zuständigkeit intern an die Kirchenräte delegiert würde. Der Verordnungstext spricht allgemein von Friedhofsbetreibenden, was grundsätzlich beide Varianten zulassen würde (je nach interner Zuständigkeit und Verantwortlichkeit).

Art. 27 Inhalt

In diesem Artikel werden einige minimale Punkte erwähnt, welche in einer Friedhofsordnung geregelt werden müssen. Die Auflistung entspricht inhaltlich mehrheitlich dem bisherigen Art. 18 Abs. 2, nur die Reihenfolge der Bestattungen muss neu nicht mehr geregelt werden (siehe Art. 4 Abs. 3) und es soll neu nicht mehr nur die «Grundzüge» der Gebührenregelung enthalten sein, sondern die Gebührenregelung selbst. Jeder Friedhof benötigt eine Friedhofsordnung. Es ist jedoch grundsätzlich auch möglich, dass eine Friedhofsordnung erlassen wird, welche für mehrere Friedhöfe gültig ist, wenn der Friedhofsbetreibende derselbe ist. Wie im Einleitungssatz dieses Artikels festgehalten, muss in der Friedhofsordnung erwähnt werden, für welchen Friedhof oder eben für welche Friedhöfe die Friedhofsordnung gilt. Zudem müssen die Voraussetzungen von Art. 26 Abs. 2 erfüllt sein (zweistufige Genehmigung Bezirksrat und Departement).

V. Schlussbestimmungen

Art. 28 Übergangsbestimmungen

Für den Erlass von Friedhofsordnungen durch die Friedhofsbetreibenden, braucht es neu ein zweistufiges Genehmigungsverfahren (Bezirksrat / Departement). Da die aktuellen Friedhofsordnungen diesen Anforderungen nicht genügen, soll neu eine Übergangsfrist von vier Jahren eingefügt werden, innert welcher die bereits bestehenden Friedhofsordnungen entweder zweistufig genehmigt oder neue Friedhofsordnungen erlassen werden müssen, welche diese Anforderungen erfüllen (Abs. 1).

Die Bezirke sind bereits heute im Besitz des Friedhofsmonopols und für das öffentliche Bestattungswesen zuständig. Die privaten Friedhöfe der Klöster werden in der aktuell gültigen Verordnung über das Bestattungswesen nicht erwähnt und nicht geregelt. Im Kanton Appenzell I.Rh. existieren fünf Klosterfriedhöfe, welche bereits seit mehreren Jahrhunderten bestehen. Mit Absatz 2 soll der Weiterbestand dieser historisch gewachsenen Klosterfriedhöfe ermöglicht werden, solange das dazugehörige Kloster kirchenrechtlich noch existiert. Kirchenrechtlich kann ein Kloster entweder durch die zuständige kirchliche Autorität (Papst) formell aufgehoben werden oder seine Existenz erlischt automatisch durch hundertjähriges Brachliegen (Fehlen einer Klostergemeinschaft etc.). Die Bestimmung in Absatz 2 soll sodann klarstellen, dass die Klosterfriedhöfe nur im Rahmen der bisherigen Nutzung, Grösse etc. Bestandsschutz geniessen. Betriebliche Änderungen wie z.B. eine Friedhofsaufhebung oder -erweiterung, wie auch Umnutzungen müssen durch das Departement genehmigt werden.

Art. 29 Inkrafttreten

Diese Verordnungsrevision soll nach Verabschiedung durch den Grossen Rat am 1. Januar 2027 in Kraft treten.

5. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung der Totalrevision der Verordnung über das Bestattungswesen einzutreten und diese wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 15. September 2026

Namens Landammann und Standeskommission

reg. Landammann:

Ratschreiber:

Angela Koller

Roman Dobler