

MOTION VON JOSEF LANG
BETREFFEND REGISTRIERUNG GLEICHGESCHLECHTLICHER
PARTNERSCHAFTEN
(VORLAGE NR. 1145.1 - 11228)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 23. SEPTEMBER 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Josef Lang und 28 Mitunterzeichnende (die 28. Unterschrift ist unleserlich) haben am 6. Juli 2003 eine Motion betreffend Registrierung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften (Vorlage Nr. 1145.1 - 11228) eingereicht, mit der sie den Regierungsrat beauftragen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche die rechtlichen Voraussetzungen zur Registrierung gleichgeschlechtlicher Paare schafft und zusätzlich die dazu notwendigen Gesetzesanpassungen beinhaltet.

Zur Begründung machen die Motionärinnen und Motionäre geltend, in verschiedenen Kantonen seien Bestrebungen im Gange, gleichgeschlechtliche Partnerschaften anzuerkennen und besser zu stellen. In diesem Sinne hätten im Kanton Zürich am 22. September 2002 zwei Drittel der Stimmenden einem entsprechenden Gesetz zugestimmt (Zürcherisches Gesetz über die Registrierung gleichgeschlechtlicher Paare vom 21. Januar 2002 als Internethinweis 2). Die Motionärinnen und Motionäre sind der Auffassung, dass es auch im Kanton Zug an der Zeit sei, im Sinne des Diskriminierungsverbotes der Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 2) und im Geiste einer offenen und toleranten Gesellschaft die Registrierung gleichgeschlechtlicher Paare festzuschreiben und die entsprechenden Gesetzesänderungen vorzusehen.

Der Kantonsrat hat die Motion am 28. August 2003 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Wir unterbreiten Ihnen dazu den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Gleichgeschlechtliche Partnerschaft und rechtliche Regelung
2. Der Entwurf des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare
3. Die Situation in den andern Kantonen
4. Der Regelungsbedarf im Kanton Zug
5. Zusammenfassung und Antrag

1. Gleichgeschlechtliche Partnerschaft und rechtliche Regelung

In seiner Botschaft 02.090 vom 29. November 2002 zum Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare hat der Bundesrat Folgendes ausgeführt:

"Wie in zahlreichen anderen Staaten hat sich auch in der Schweiz durch den Wertpluralismus und den damit verbundenen sozialen Wandel die Haltung gegenüber der Homosexualität in der jüngeren Vergangenheit verändert. Die neue Bundesverfassung von 1999 statuiert ausdrücklich, dass niemand wegen seiner Lebensform diskriminiert werden darf (Art. 8 Abs. 2 BV). Die gesellschaftlichen Veränderungen haben sich aber schon vorher bei der Revision des Sexualstrafrechtes niederschlagen, welche zur strafrechtlichen Gleichbehandlung von hetero- und homosexuellen Verhaltensweisen geführt hat und am 1. Oktober 1992 in Kraft getreten ist.

Im geltenden Recht ist davon auszugehen, dass gleichgeschlechtliche Paare rechtlich weitgehend gleich behandelt werden wie heterosexuelle Konkubinatspaare. Das heisst, dass sie einerseits gewisse Bereiche ihrer Beziehung mit privatrechtlichen Vereinbarungen regeln können und dass andererseits die von der Gerichtspraxis im Zusammenhang mit Konkubinen entwickelten Regeln analog auch auf gleichgeschlechtliche Paare anwendbar sind. Im Verhältnis zu Dritten und zum Staat fehlt gleichgeschlechtlichen Paaren indessen ein rechtlicher Status. Dieses Manko können sie - im Gegensatz zu Konkubinatspaaren - nicht mit einer Heirat wettmachen. In Gesellschaft und Politik wird deshalb die Verbesserung der Rechtsstellung gleichgeschlechtlicher Paare diskutiert und überwiegend bejaht.

In der Begründung, weshalb gleichgeschlechtliche Partnerschaften - unabhängig von ihrer Zahl - von Staates wegen anerkannt werden sollen, lassen sich drei miteinander verwobene Argumentationsstränge unterscheiden:

- Gefordert wird (.....) der Abbau von Unterschieden in den letztlich auf Recht beruhenden Ungleichheiten, namentlich hinsichtlich der erbrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Konsequenzen und der Ansprüche.
- (.....) geht es um die Anerkennung von Leistungen gegenseitiger Fürsorge und Vorsorge, die in gleichgeschlechtlichen Partnerschaften erbracht werden. Für das Zusammenleben in der Gesellschaft und die gesellschaftliche sowie persönliche Entwicklung ist es grundsätzlich erwünscht, dass Menschen verlässliche Beziehungen eingehen. Dementsprechend ist es angemessen, dass der Staat derartige Beziehungen als so genannte Verantwortungsgemeinschaften rechtlich anerkennt.
- Von der Schaffung einer rechtlichen Regelung wird ein wesentlicher Beitrag zur Beendigung von Diskriminierungen sowie zum Abbau von Animositäten und Vorurteilen gegenüber der Gleichgeschlechtlichkeit in der Bevölkerung erwartet. Homosexuell zu sein und Homosexualität zu akzeptieren, kann leichter werden, wenn der Staat diesen Personen ein Rechtsinstitut zur Verfügung stellt. Zu bedenken sind deshalb nicht nur die realen, sondern insbesondere auch die symbolischen Wirkungen eines Gesetzes.

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht ist die Schaffung einer rechtlichen Regelung für gleichgeschlechtliche Paare allerdings eine komplexe und vielschichtige Aufgabe. Sie wird auch im Kreise gleichgeschlechtlich orientierter Menschen unterschiedlich beurteilt. Ausdrücklich spricht der Soziologe Lautmann von "Ambivalenzen der Verrechtlichung". Nach ihm liegen solche Ambivalenzen in einer Abneigung gegenüber staatlicher Gängelung und Vorschriften, welche die Partnerschaft regeln. In noch stärkerem Masse ergäben sie sich aus einer grundlegenden Spannung zwischen Integration und Besonderheit. Integration bedeute Entdiskriminierung, Gleichstellung und Anerkennung. Sie übertünche aber auch das Anderssein, verlange Anpassung an (vielleicht uninteressante) Normalität, verleugne vergangene Leiden. Die geforderte Rechtsform für die Lebenspartnerschaft sei darüber hinaus kein Akt der Freiheit, sondern aufgezwungener Tausch gegen damit verbundene Privilegien wie ein Aufenthaltsrecht für ausländische Partner."

Zum Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV hat das Bundesgericht Folgendes festgestellt (BGE 126 II 377 ff.):

"Eine Diskriminierung gemäss Art. 8 Abs. 2 BV liegt dann vor, wenn eine Person rechtsungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe (...), welche historisch und in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder sonst als minderwertig behandelt wurde (...). Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art und Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung eines Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht (...); insofern beschlägt die Diskriminierung auch Aspekte der Menschenwürde (Art. 7 BV)"

Das gilt auch für die Lebensform gleichgeschlechtlicher Paare.

2. Der Entwurf des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare

Mit der unter Ziffer 1 vorstehend erwähnten Botschaft unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare.

Dieser Gesetzesentwurf regelt in 37 Paragraphen (nebst den Allgemeinen und den Schlussbestimmungen) die Eintragung der Partnerschaft, das Verfahren, die Wirkungen und die gerichtliche Auflösung. Ferner sind 30 Bundesgesetze zu ändern. (Ganzes Gesetz siehe Internethinweis 1).

Das EJPD hatte vorgängig zu diesem Gesetzesentwurf ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Der Regierungsrat nahm dazu mit Schreiben vom 12. März 2002 Stellung (nachdem er sich am 21. Dezember 1999 bereits zu einem grundsätzlichen Bericht des EJPD geäußert hatte) und gelangte insgesamt zu einer positiven Würdigung des Gesetzesentwurfes, dessen Regelungen er als klar, zweckmässig und vertretbar bezeichnete.

3. Die Situation in den andern Kantonen

Auf eine aktuelle Umfrage antworteten alle 25 anderen Kantone, oder sie konnten über Internet abgefragt werden. Das hat Folgendes ergeben:

Am 5. Mai 2001 trat im Kanton *Genf* die "Loi sur le partenariat" in Kraft. Die Möglichkeit, eine bestehende Partnerschaft bei der Staatskanzlei oder einem Notar zu melden, steht sowohl heterosexuellen als auch gleichgeschlechtlichen Paaren zur Verfügung. In ihrem Verhältnis zur öffentlichen Verwaltung sind diese Paare Verheirateten gleichgestellt, ausgenommen davon sind die kantonalen Steuern und die Sozialleistungen (!). - Im Kanton *Zürich* wurde in der Volksabstimmung vom 22. September 2002 das "Gesetz über die Registrierung gleichgeschlechtlicher Paare" angenommen (siehe Internethinweis 1). Es regelt in vier Paragraphen die Registrierung und erklärt die für Ehepaare gültigen Bestimmungen des Steuergesetzes, des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuern sowie des Sozialhilfegesetzes für sinngemäss anwendbar. Eine Verordnung mit 20 Paragraphen regelt weitere Einzelheiten. - In folgenden Kantonen wurden zum vorliegenden Thema parlamentarische Vorstösse eingereicht: Im Kanton *Bern* wurde eine entsprechende parlamentarische Initiative vorläufig unterstützt (mit anschliessendem Vernehmlassungsverfahren); das Anliegen soll mit einer kürzlich eingereichten Motion weiter verfolgt werden. Im Kanton *Luzern* wurde eine Motion insofern teilweise erheblich erklärt, als mit einem kantonalen Gesetz zugewartet werden soll, bis diese Materie auf Bundesebene definitiv geregelt ist. In *Uri* befasste man sich mit einer entsprechenden Motion, die in ein Postulat umgewandelt wurde, weil man die notwendigen Gesetzgebungsarbeiten erst nach Verabschiedung des neuen Bundesgesetzes aufnehmen will. In *Basel-Stadt* wurden zwei parlamentarische Vorstösse eingereicht, von denen einer beantwortet ist. Auch dort will man vorerst die Bundesgesetzgebung abwarten. Im Kanton *Basel-Landschaft* wurde eine parlamentarische Initiative ebenfalls sistiert. Im Kanton *St. Gallen* hiess der Kantonsrat eine entsprechende Motion gut, aber auch dort wartet man die Bundesgesetzgebung ab. In *Graubünden* wurde eine sachbezügliche Motion an den Regierungsrat überwiesen. Im Kanton *Aargau* wurde ein Postulat im Hinblick auf die Bundesgesetzgebung abgelehnt. Im Kanton *Thurgau* ist eine Motion hängig. Im Kanton *Tessin* behandelt die Gesetzgebungskommission des Grossen Rates eine parlamentarische Initiative, desgleichen im Kanton *Neuenburg*. Im Kanton *Waadt* ist ein entsprechendes Gesetz in Ausarbeitung. Im Kanton *Wallis* wurde eine Motion zunächst an den Staatsrat überwiesen, schliesslich aber abgelehnt. - Folgende Kantone verfügen nicht über ein Gesetz, und

es sind dort bis jetzt auch keine diesbezüglichen parlamentarischen Vorstösse eingegangen: *Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Solothurn, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, Jura*. Auch der Kanton *Freiburg* besitzt derzeit kein entsprechendes Gesetz, und es wurde auch kein diesbezüglicher parlamentarischer Vorstoss eingereicht, hingegen gibt es in der laufenden Totalrevision der Kantonsverfassung Bestrebungen, die Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare zu verankern.

Alle Kantone, die sich mit diesem Thema beschäftigen, sehen einen kantonalen Regelungsbedarf zur Hauptsache auf folgenden Gebieten: Steuern (direkte Steuern sowie Erbschafts- und Schenkungssteuern), Sozialhilfe, Verfahrensrecht (Ausstandspflicht, Zeugnisverweigerungsrecht), Kantonale Pensionskasse. Erwähnt wird auch die Gleichstellung von eingetragenen mit verheirateten Paaren beim Vollzug von Bundesrecht.

Zu allfälligen kantonalen Gesetzen hält der Bundesrat in seiner Botschaft Folgendes fest: "Der grundlegende Nachteil der kantonalen Lösungen besteht darin, dass die rechtlichen Wirkungen einer Registrierung einerseits auf den Kompetenzbereich, andererseits auf das Gebiet des die Bestimmungen erlassenden Kantons begrenzt bleiben. Sie tragen den Anliegen gleichgeschlechtlicher Paare deshalb nur in einer sehr unvollkommenen Weise Rechnung und haben mehr symbolische als praktische Bedeutung. Auf jeden Fall sind die kantonalen Registrierungen für das kommende Bundesrecht unbeachtlich. Im Hinblick auf ihre bescheidene Wirkung können sie nicht einfach zu einer eingetragenen Partnerschaft nach Bundesrecht aufgewertet werden." Andererseits erklärt der Bundesrat, zu bedenken seien nicht nur die realen, sondern insbesondere auch die symbolischen Wirkungen eines Gesetzes (siehe unter Ziffer 1 vorstehend), was nach Ansicht des Regierungsrates gerade im vorliegenden Zusammenhang zutrifft.

4. Der Regelungsbedarf im Kanton Zug

a) Die Haltung des Regierungsrates im Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz

In seiner Vernehmlassung zum Entwurf eines Bundesgesetzes hielt der Regierungsrat insbesondere fest: "Bestehende rechtliche Benachteiligungen werden nach

Inkrafttreten des Bundesgesetzes (.....) auf kantonaler Ebene zu beseitigen sein. So wird namentlich die im geltenden kantonalen Recht vorgesehene Befreiung der Eheleute von der Erbschafts- und Schenkungssteuer auf registrierte gleichgeschlechtliche Paare ausgedehnt werden müssen (....). In diesem und in anderen Bereichen hat der kantonale Gesetzgeber für die verfassungsmässige Gleichstellung zu sorgen."

b) Erste Abklärungen

Eine erste Sichtung der kantonalen Gesetzgebung hat ergeben, dass folgende Rechtsbereiche für eine nähere Überprüfung in Betracht fallen:

Steuerrecht

- Kantons- und Gemeindesteuern (Steuergesetz, BGS 632.1), insbesondere § 8 (Eheleute), § 12 (Steuernachfolge), § 107 (Ausstand)
- Erbschafts- und Schenkungssteuer (Steuergesetz, BGS 632.1), insbesondere § 175 (Steuerbefreiung)

Sozialhilfe

- Unterstützung, insbesondere § 19 (Voraussetzungen des Anspruchs) sowie §§ 24 (Verwandtenunterstützung), 27 (Einwohnergemeinden), 28 (Bürgergemeinden) und 30 (Direktion des Innern), im Zusammenhang mit familienrechtlichen Unterhalts- und Unterstützungsbeiträgen, des Sozialhilfegesetzes (BGS 861.4)

Das Sozialhilfegesetz wird gegenwärtig einer Teilrevision unterzogen.

Staatsrecht, Zivilprozess, Strafprozess, Verwaltungsrechtspflege

- Unvereinbarkeiten, gemäss § 20 der Kantonsverfassung (BGS 111.1), der wie folgt lautet:

"¹ In einer richterlichen oder verwaltenden Behörde dürfen nicht gleichzeitig Mitglieder sein: Ehegatten, Eltern und Kinder, Geschwister, Onkel oder Tanten

und Neffen oder Nichten, Stiefeltern und Stiefkinder, Schwiegereltern und Schwiegerkinder und Schwäger oder Schwägerinnen, solange die Personen, durch welche die Schwägerschaft begründet wurde, am Leben sind.

²Das gleiche ist zu beobachten zwischen Präsident und Schreiber einer solchen Behörde."

Eine Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Partner mit Ehegatten erfordert eine Verfassungsrevision. Es wäre wohl kaum opportun, diese umfangmässig sehr kleine Verfassungsrevision dem Volk für sich allein zu unterbreiten. Diesem müsste vielmehr mittels Behördenreferendum Gelegenheit gegeben werden, gleichzeitig auch über das Gesetz abzustimmen.

- Ausstand, insbesondere gemäss § 11 der Geschäftsordnung des Regierungsrates (BGS 151.1), § 10 (Ausstandspflicht) des Gemeindegesetzes (BGS 171.1), §§ 41 ff. (Ausstand der Behörden) des Gerichtsorganisationsgesetzes (BGS 161.1), § 8 f. (Ausstand und Ablehnung) des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (BGS 162.1), 107 (Ausstand) des Steuergesetzes (BGS 632.1)
- Zeugnisverweigerungsrecht, insbesondere gemäss § 168 (Zeugnispflicht/Umfang) der Zivilprozessordnung (BGS 222.1), § 29 (Umfang der Zeugnispflicht) der Strafprozessordnung (BGS 321.1), § 14 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (BGS 162.1)

Zum Ausstand und zum Zeugnisverweigerungsrecht: Der Bund verfolgt zwei Gesetzgebungsprojekte, nämlich eine gesamtschweizerische Strafprozessordnung (StPO) und eine gesamtschweizerische Zivilprozessordnung (ZPO). Für die StPO lief das Vernehmlassungsverfahren vom 27. Juni 2001 bis 28. Februar 2002, für die ZPO läuft es seit 25. Juni 2003 und endigt am 31. Dezember 2003.

- Person des Bevollmächtigten im Zivilprozess gemäss § 30 der Zivilprozessordnung.

Kantonale Pensionskasse, insbesondere § 14 (Ehegattenrente/Ehegattenabfindung)

- Anlässlich der bevorstehenden Revision des Pensionskassengesetzes soll die Stellung der Lebensgemeinschaften (auch der gleichgeschlechtlichen) erheblich

verbessert werden. Die entsprechende Vorlage dürfte frühestens Ende 2003 ins kantonale Parlament kommen.

Kantonaler Vollzug von Bundesrecht

(Beispielhalber sei an dieser Stelle auf § 4 Abs. 2 des zürcherischen Registrierungs-gesetzes hingewiesen, wonach die registrierten den verheirateten Paaren im Rahmen des dem Kanton obliegenden Vollzuges von Bundesrecht (z.B. bei der Er-teilung fremdenpolizeilicher Aufenthaltsbewilligungen) soweit als möglich gleichge-stellt werden.)

Der Regierungsrat vertritt - wie bereits im Zusammenhang mit der Vernehmlassung zum Bundesgesetz erwähnt - die Auffassung, dass eine kantonale Regelung in be-zug auf die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare nötig ist. Zwar wäre es rechtlich durchaus möglich, für den autonomen kantonalen Bereich unab-hängig vom Bundesrecht (mutmassliches Inkrafttreten 2005) ein kantonales Gesetz zu schaffen. Dies wäre jedoch wenig sinnvoll, kann doch die Bundesregelung in ver-schiedenen Sachbereichen ganz oder teilweise wegleitend für den kantonalen Erlass übernommen werden, was die Vorbereitungsarbeiten hiefür reduziert. Zudem kann bei einer solchen Synchronisierung auf beiden Gesetzesebenen eine möglichst gleiche Rechtslage erreicht werden. Es wäre beispielsweise kaum angebracht, kan-tonale Registrierungsvorschriften zu erlassen, die dann mit Inkrafttreten des neuen Bundesrechtes wieder dahinfallen würden oder zumindest geändert werden müssten. Dies entspricht auch den Überlegungen derjenigen Kantone, welche die entsprechenden parlamentarischen Vorstösse sistiert haben. Ausserdem muss für den Vollzug des eidgenössischen Rechtes mutmasslich ein kantonales Einführungs-gesetz erlassen werden. Bei dieser Gelegenheit kann der kantonale Erlass in dieses Einführungsgesetz eingebaut werden. Wie dies gesetzestechnisch erfolgen kann, ist dannzumal abzuklären, insbesondere die Frage, ob kantonale Gesetze direkt zu ändern sind oder ob das Ziel mit analoger Anwendung (wie im Kanton Zürich) zu er-reichen ist.

Es stellt sich noch die Frage, was zu tun ist, falls das Bundesgesetz über die einge-tragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare nicht zustande kommt, was nicht ausgeschlossen werden kann. Nach Auffassung des Regierungsrates ist in diesem Fall im Kanton Zug erst recht ein Zeichen zur Besserstellung einer diskriminierten Minderheit zu setzen und - entsprechend der kantonalzürcherischen Lösung - ein Gesetz über die Registrierung gleichgeschlechtlicher Paare mit kantonomer Registrie-rung und den gleichen Wirkungen insbesondere im Steuerrecht, im Sozialhilferecht

sowie im Staats-, Zivilprozess- und Strafprozessrecht und in der Verwaltungsrechtspflege, wie vorne ausgeführt, zu erlassen. Sollte das Bundesgesetz einer Volksabstimmung unterliegen, ist auf deren Ergebnis abzustellen.

5. Zusammenfassung und Antrag

Der Regierungsrat ist grundsätzlich der Auffassung, dass die bestehende Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Paare auch auf kantonaler Ebene so weit als möglich zu beseitigen ist. Er hat die einzelnen Materien, bei denen ein Änderungsbedarf bestehen kann, nach einer ersten Abklärung aufgezeigt. Aus Praktikabilitäts- und gesetzestechnischen Gründen möchte er jedoch mit einem entsprechenden Gesetzgebungsprojekt zuwarten, bis das Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare in Kraft ist. Sollte das Bundesgesetz nicht zustande kommen, ist trotzdem ein Gesetz mit kantonaler Registrierung und den erwähnten Wirkungen zu erlassen.

Der Regierungsrat stellt Ihnen daher den **A n t r a g**,

die Motion von Josef Lang und Mitunterzeichner betreffend Registrierung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften (Vorlage Nr. 1145.1 - 11228) sei im Sinne der Ausführungen unter Ziffer 5 erheblich zu erklären.

Zug, 23. September 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio

Internethinweise:

- 1) www.ejpd.admin.ch/d/dossiers/reg_partner
(Entwurf eines Bundesgesetzes über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare)
- 2) www.zhlex.zh.ch
Ordnungsnummer 231.2
(Zürcherisches Gesetz über die Registrierung gleichgeschlechtlicher Paare vom 21.01.2002)