

4188

KR-Nr. 298/2002

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zur Einzelinitiative KR-Nr. 298/2002
betreffend Gleichstellung der Konkubinatspaare
mit den gleichgeschlechtlichen Paaren**

(vom 14. Juli 2004)

Der Kantonsrat hat am 3. Februar 2003 folgende von Daniel Winteler, Pfungen, am 22. September 2002 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Infolge des Abstimmungsresultates vom 22. September 2002, welches den gleichgeschlechtlichen Paaren die Möglichkeit der Registrierung gibt, fordere ich für die Konkubinatspaare dieselbe gesetzliche Grundlage zur Registrierung.

Begründung:

Es kann nicht sein, dass eine Minderheit, welche die Gleichgeschlechtlichen darstellen, gegenüber Konkubinatspaaren bevorzugt wird. Deshalb reiche ich mit diesem Schreiben die Einzelinitiative zur Gleichstellung der Konkubinatspaare mit den gleichgeschlechtlichen Paaren, basierend auf dem neuen Gesetz für gleichgeschlechtliche Paare, ein.

Eine Registrierung im Sinne der gleichgeschlechtlichen Paare wäre für mich und meine Partnerin sowie für andere Paare in unserem Bekanntenkreis wünschenswert.

Der Regierungsrat erstattet hiezu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Am 22. September 2002 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich dem Gesetz über die Registrierung gleichgeschlechtlicher Paare vom 21. Januar 2002 (LS 231.2) zugestimmt. Das Gesetz ermöglicht gleichgeschlechtlichen Paaren, sich als solche registrieren zu lassen, wenn sie im Kanton zusammenleben und sich wenigstens sechs Monate vor der Registrierung in einer öffentlichen Urkunde verpflichtet haben, einen gemeinsamen Haushalt zu führen und einander Beistand und Hilfe zu leisten (§ 2). Nach erfolgter Registrierung sind «die für Ehepaare gültigen Bestimmungen des Steuergesetzes und des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie des Sozialhilfegesetzes» sinngemäss auf die Partnerinnen oder Partner anwendbar. Überdies werden im Rahmen des dem Kanton obliegenden Vollzugs des Bundesrechts die registrierten den verheirateten Paaren so weit als möglich gleichgestellt (§ 4).

Was den Bereich des Steuerrechts betrifft, können die registrierten Paare nur bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer den Verheirateten gleichgestellt werden. Bei der Einkommens- und Vermögenssteuer aber sind sie getrennt zu veranlagen, weil das eidgenössische Steuerharmonisierungsrecht die Fälle der gemeinsamen Veranlagung den verheirateten Paaren vorbehält.

2. Rechtsformen des Zusammenlebens

Die tatsächlichen Formen der Partnerschaft von heterosexuellen und gleichgeschlechtlichen Paaren sind sehr vielfältig. Sie unterscheiden sich im Mass der Anteilnahme am Leben der Partnerin oder des Partners, in der Nähe des Zusammenlebens, in der Häufigkeit der persönlichen Kontakte usw. Die Vielfalt der tatsächlichen Formen der Partnerschaften kontrastiert mit der Begrenztheit ihrer rechtlichen Formen. Nach geltendem Bundesrecht haben einzig die heterosexuellen Paare die Möglichkeit, ihre Partnerschaft rechtlich zu verankern, und es steht ihnen einzig die Form der Ehe zur Verfügung. Eine auf einzelne Rechtsfolgen beschränkte «kleine Ehe» gibt es ebenso wenig wie eine Rechtsform, in der gleichgeschlechtliche Paare ihre Partnerschaft rechtlich verankern können. Indes hat die Bundesversammlung am 18. Juni 2004 das Bundesgesetz über die registrierte Partnerschaft verabschiedet, das in weiten Bereichen zu einer Gleichstellung von registrierten gleichgeschlechtlichen Partnerschaften mit Ehen führen wird. In diesem

Bereich darf der Kanton Zürich eine gewisse Vorreiterrolle für sich in Anspruch nehmen: Mit dem Gesetz über die Registrierung gleichgeschlechtlicher Paare vom 21. Januar 2002 hat er eine Rechtsform für gleichgeschlechtliche Paare geschaffen, die zwar nur beschränkte Rechtswirkungen entfaltet, aber als politisches Zeichen nicht unterschätzt werden darf.

3. Möglichkeit der Registrierung von Konkubinatspaaren?

Mit der Einzelinitiative wird verlangt, dass sich auch (heterosexuelle) Konkubinatspaare im Sinne des Gesetzes über die Registrierung gleichgeschlechtlicher Paare registrieren lassen können und dann den Rechtsfolgen dieses Gesetzes unterliegen. Dieses Ansinnen ist aus den folgenden Gründen abzulehnen:

Gleichgeschlechtliche Paare waren jahrzehntelang diskriminiert; ihre gesellschaftliche Anerkennung erfolgt nur langsam. Mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Registrierung gleichgeschlechtlicher Paare wollte der kantonale Gesetzgeber ein Zeichen setzen, indem er eine Rechtsform schuf, mit der solche Paare ihre Partnerschaft rechtsverbindlich und gesellschaftlich transparent verankern können. Heterosexuellen Paaren aber steht das Institut der Ehe zur Verfügung, sodass sie nicht auf eine Registrierung ihrer Partnerschaft im Sinne des genannten Gesetzes angewiesen sind.

Auch der Bundesgesetzgeber hat erst kürzlich die Singularität der Ehe als Rechtsform für heterosexuelle Partnerschaften bestätigt. In der Botschaft zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die registrierte Partnerschaft führt der Bundesrat aus: «Indessen können heterosexuelle Paare heiraten, sodass für ein besonderes Institut im Sinne einer Ehe zweiter Ordnung kein echter Bedarf besteht. Zudem würde die Einführung eines solchen Instituts dem Verfassungsauftrag, die Ehe zu schützen, zuwiderlaufen. Das heutige Eherecht lässt den Ehegatten im Vergleich zum früheren Recht viel Spielraum in der Gestaltung ihrer Rechtsverhältnisse.» (BBl 2003, 1310).

Diese Überlegungen und Wertungen gelten auch für den kantonalen Gesetzgeber. Die Beschränkung auf je eine Rechtsform für heterosexuelle und gleichgeschlechtliche Paare ist zudem angezeigt, um die Rechtssicherheit und den Vertrauensschutz im Rechtsverkehr unter den Privaten und mit den Behörden zu schützen. Ferner ist zu beachten, dass die Singularität der Ehe traditionell sehr stark verankert ist. Die zahlenmässige Beschränkung möglicher Rechtsformen von Partnerschaften wird den kantonalen Gesetzgeber mittelfristig wohl auch dazu veranlassen, die registrierten Partnerschaften des kantonalen

Rechts in solche des Bundesrechts überzuführen. Denn das Nebeneinander von kantonal und eidgenössisch registrierten Partnerschaften ist ebenso wenig sinnvoll wie das Nebeneinander von Ehe und registrierten Konkubinaten.

In der erwähnten Botschaft führte der Bundesrat an der gleichen Stelle sodann aus: «Wenn Lösungen nicht befriedigen, sind die entsprechenden Bestimmungen des Eherechts abzuändern und nicht ein neues Rechtsinstitut zu schaffen.» Auch diese Überlegung gilt unverändert für den kantonalen Gesetzgeber: Wenn die rechtliche Behandlung der Konkubinatspaare als unbefriedigend empfunden wird, sollten die entsprechenden Gesetze angepasst werden, ohne die Rechtsform eines registrierten Konkubinats zu schaffen. Betrachtet man die kantonale Rechtsordnung näher, so zeigt sich, dass die Gleichbehandlung von Ehe- und Konkubinatspaaren zum Teil bereits verwirklicht ist. Beispielsweise kommen gemäss § 2 Abs. 2 des Patientinnen- und Patientenrechtsgesetzes der Lebenspartnerin oder dem Lebenspartner die Rechte jener Person zu, die der Patientin oder dem Patienten am nächsten steht (so genannte Bezugsperson). Bei Ehen ist das der Ehegatte oder die Ehegattin, bei Konkubinaten die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner.

Das Gesetz über die Registrierung gleichgeschlechtlicher Paare führt zu einer Gleichstellung solcher Paare mit Ehepaaren in den Bereichen des Sozialhilferechts und des Steuerrechts. Im erstgenannten Bereich wären registrierte Konkubinatspaare tendenziell schlechter gestellt als Einzelpersonen: Auch die Sozialleistungen des Kantons sind für Ehepaare in der Regel tiefer als jene für zwei Einzelpersonen. Was das Steuerrecht betrifft, wurde bereits darauf hingewiesen, dass die registrierten gleichgeschlechtlichen Paare bei der Einkommens- und Vermögensbesteuerung kraft Bundesrechts getrennt veranschlagt werden müssen; Gleiches gälte für heterosexuelle Konkubinatspaare. Somit bleibt als wesentlicher Restbereich der Rechtsfolgen einer Registrierung noch der Bereich der Erbschafts- und Schenkungssteuern. Hier sprechen zwei Gründe gegen die Gleichstellung von registrierten heterosexuellen mit registrierten gleichgeschlechtlichen Konkubinatspaaren. Da Ehegatten überhaupt keine Erbschafts- oder Schenkungssteuern zu bezahlen haben, Konkubinatspaare aber nur von einem steuerfreien Betrag von Fr. 50 000 profitieren, würden sich für den Staat zum einen Steuerausfälle ergeben, die er sich angesichts der angespannten Finanzlage nicht leisten kann. Zum andern würden Konkubinatspaare nur an den Vorteilen einer Ehe teilhaben, während sie deren Lasten, insbesondere die eherechtliche Unterstützungspflicht, nicht zu spüren bekämen. Die von der Einzelinitiative angestrebte Gleichbehandlung von Konkubinatspaaren mit gleichgeschlechtlichen Paaren führte somit zu einer Ungleichbehandlung mit Ehen.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 298/2002 nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Jeker

Der Staatsschreiber:

Husi