Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt **Nr. 0137**

an den Grossen Rat

Regierungsratsbeschluss
vom 22. Januar 2002

Anzug Bruno Suter und Konsorten betreffend Besserstellung nichtehelicher Partnerschaften

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 10. Mai 2000 nachstehenden Anzug Bruno Suter und Konsorten dem Regierungsrat zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen:

> "In vielen westeuropäischen Ländern, vor allem in den skandinavischen Ländern und in unseren Nachbarländern Frankreich und Deutschland, entstehen und entstanden in den letzten Jahren Formen der staatlichen Anerkennung nichtehelicher Partnerschaften.
> Gerade in einem Stadtkanton wie Basel-Stadt wäre eine rechtliche Würdigung nichtehelicher Partnerschaften sehr angezeigt und würde der Beziehungsvielfalt vieler BewohnerInnen Rechnung tragen.
> Besonders stossend, weil nicht über eine Eheschliessung vermeidbar, ist die gegenwärtige Rechtslage für gleichgeschlechtliche Partnerschaften, etwa im Bereiche des Besuchs- und Auskunftsrechts, des Zeugnisverweigerungsrechts, dem Erbrecht und dem Aufenthaltsrecht.
> Auf Bundesebene wurde zu diesem Anliegen eine breite Vernehmlassung durchgeführt, entsprechende Gesetzesvorschläge bis hin zu einer Gesetzesänderung werden aber voraussichtlich noch einige Jahre brauchen.
> Da aber ein aktueller Handlungsbedarf erkannt wird, befassen sich zur Zeit die Parlamente, resp. parlamentarischen Kommissionen der Kantone Genf und Zürich mit der gleichen Thematik im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung.
> Wir bitten deshalb den Regierungsrat folgenden Gesetzesvorschlag zu prüfen und zu berichten:
>
> Gesetz über die Besserstellung nichtehelicher Partnerschaften
>
> *Definition und Anerkennung der Partnerschaft*
> Art. 1
> Partnerin oder Partner gemäss vorliegendem Gesetz sind zwei Personen, welche von der zuständigen Behörde als solche anerkannt sind. Die Anerkennung erfolgt auf gemeinsames Gesuch von zwei Personen, welche:
> - mündig sind;
> - urteilsfähig sind;
> - weder verheiratet noch bereits Partner/in im Sinne dieses Gesetzes sind;
> - im Kanton wohnen oder beabsichtigen, hier Wohnsitz zu nehmen;
> - sich gegenseitig das Recht zuerkennen, die gemeinsame Wohnung zu teilen;
> - sich verpflichten, nach ihren oder seinen Möglichkeiten zu den Bedürfnissen des Haushaltes beizutragen und sich Beistand und Hilfe zu leisten.
>
> Die Verpflichtungen müssen aus einer schriftlichen Urkunde hervorgehen. Diese Urkunde kann in einem Zivilstandesamt unterzeichnet werden. Der/die Zivilstandsbeamtin am baselstädtischen Wohnsitz eines der beiden Antragstellenden ist zuständig, die Verpflichtungen einzutragen und deren Anerkennung zu gewähren. Auf Gesuch einer Person des Paares stellt das Amt eine Bestätigung der Partnerschaft aus.

Ende der Partnerschaft
Art. 2
Die Partnerschaft wird beendet durch gemeinsame oder einseitige Erklärung einer der Parteien vor der/dem Zivilstandsbeamten ihres Wohnsitzes. Das Zivilstandsamt stellt das Datum der Beendigungserklärung, welche am selben Tag in Kraft tritt, fest. Die Gemeinde ist zuständig für den Widerruf der Anerkennung der Partnerin oder des Partners, sobald eine der Bedingungen fehlt.

Wirkungen
Art. 3
Die gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen betreffend die Ehepartner/innen finden sinngemäss Anwendung auf die Partner/innen gemäss vorliegenden Gesetz in allen Bereichen, die unter die Hoheitsgewalt des Kantons fallen.
Der Kanton anerkennt die Partnerschaften all derjenigen Personen, die in einem andern Kanton oder Staat als Partner/in eingetragen sind oder über eine Bestätigung ihres gemeinsamen Zusammenlebens verfügen.

Recht und Pflichten mit Bezug auf das Vermögen
Art. 4
Ohne gegenseitige Vereinbarung finden die Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches über den Güterstand (Art. 247 bis 251 ZGB) sinngemäss Anwendung auf die Nutzung und Verwaltung des Vermögens der Partner/innen.

Gemeinsame Wohnung
Die/der Partner/in, auf die oder den der Mietvertrag lautet oder welche die/der Eigentümer/in der gemeinsamen Wohnung ist, darf ohne ausdrückliche Zustimmung der anderen Partnerin oder des andern Partners weder den Mietvertrag auflösen noch die gemeinsame Wohnung veräussern noch durch weitere Handlungen die Rechte beeinträchtigen, von denen die gemeinsame Wohnung abhängt. Die Pflichten gegenüber dem Vermieter und dessen Rechte bleiben vorbehalten. Diese Pflicht entfällt nach Ablauf einer Frist von mindestens sechs Monaten nach der offiziellen Eintragung der Erklärung oder des Urteils, durch welche die Partnerschaft beendet wurde."

Wir beehren uns, Ihnen dazu wie folgt zu berichten:

Im Jahre 1995 wurde der Schweizerischen Bundesversammlung eine Petition übergeben, mit welcher das Parlament aufgefordert wurde, die rechtliche Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Paare zu beseitigen. Im Juni 1999 legte das Bundesamt für Justiz einen Bericht zur rechtlichen Situation gleichgeschlechtlicher Paare im Schweizerischen Recht vor. Darin wurden die entsprechenden Probleme aufgezeigt und vier Varianten - wobei eine sich aus zwei Untervarianten zusammensetzt - zur Minimierung oder Beseitigung der Diskriminierung unterbreitet. Die erste Variante sah vor, nur in einzelnen Bereichen punktuelle Verbesserungen anzubringen. Nach der zweiten Variante sollte ein Partnerschaftsvertrag eingeführt werden, der auch gewisse Wirkungen gegenüber Dritten entfalten kann. Nach der dritten Variante würde eine registrierte Partnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare geschaffen. Dabei standen zwei Untervarianten zur Diskussion. Die erste Untervariante zielte auf die Einführung einer registrierten Partnerschaft mit relativ eigenständigen Wirkungen, während die zweite Untervariante eine registrierte Partnerschaft mit weitgehend ehegleichen Wirkungen anvisierte. Schliesslich wurde als vierte Möglichkeit die Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare vorgesehen.

Im Rahmen der Vernehmlassung zu diesem Bericht des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) betreffend Verbesserung der rechtlichen Situation

gleichgeschlechtlicher Paare hat sich der Regierungsrat am 21. Dezember 1999 für die Einführung einer registrierten Partnerschaft mit weitgehend ehegleichen Wirkungen ausgesprochen. Wie die in der Zwischenzeit erfolgte Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse zeigt, wird die Variante für eine registrierte Partnerschaft von einer Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer favorisiert, wobei die beiden Untervarianten etwa die gleich starke Unterstützung erfuhren. Dieser Umstand und die Tatsache, dass sich einige Vernehmlassungsteilnehmer gegen eine registrierte Partnerschaft aussprachen, führte zum Entscheid des Bundesrates vom 25. Oktober 2000, das EJPD mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs für eine registrierte Partnerschaft mit relativ eigenständigen Wirkungen, d.h. im Sinne der ersten Untervariante, zu beauftragen.

Diesem Grundsatzentscheid entspricht nun auch der Vernehmlassungsentwurf vom November 2001, der am 14. November 2001 in die Vernehmlassung geschickt wurde. Nach diesem Entwurf sollen gleichgeschlechtliche Paare die Möglichkeit haben, ihre Partnerschaft beim Zivilstandsamt beurkunden zu lassen. Die registrierte Partnerschaft lehnt sich im Wesentlichen ans Eherecht an. Gleichgeschlechtliche Paare, die ihre Partnerschaft registrieren lassen, sollen in Fragen des Steuer-, Erb- und Versicherungsrechts Verheirateten gleichgestellt werden. Ausländische Partner sollen zudem Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung erhalten; eine erleichterte Einbürgerung soll aber ausgeschlossen sein. Nach dem neuen Gesetzesentwurf soll es homosexuellen Partnern verwehrt sein, Kinder zu adoptieren. Die registrierte Partnerschaft kann auf gemeinsamen Wunsch der Partnerinnen bzw. Partner oder auf Wunsch einer Partnerin bzw. eines Partners, wenn das Paar seit mindestens einem Jahr getrennt lebt, aufgelöst werden. Auch das in Deutschland geltende Lebenspartnerschaftsgesetz, welches am 1. August 2001 in Kraft getreten ist, geht in eine ähnliche Richtung. In anderen europäischen Ländern wie der Niederlande, Belgien oder Frankreich wurde in den letzten Jahren hingegen ein Konkubinatsvertrag geschaffen, welcher sowohl gleich- wie auch gegengeschlechtlichen Paaren als Alternative zur Ehe offen steht.

Die im Anzug genannten analogen politischen Vorstösse in den Kantonen Genf und Zürich wurden vor dem oben erwähnten eidgenössischen Vernehmlassungsverfahren eingereicht und schienen in Anbetracht der Bemühungen auf Bundesebene zunächst sistiert worden zu sein. Der Regierungsrat des Kantons Zürich schrieb als Antwort auf den entsprechenden politischen Vorstoss und im Anschluss an die Vernehmlassung des Bundes: "Der Bericht zu der rechtlichen Situation gleichgeschlechtlicher Paare hat allerdings auch deutlich gemacht, dass nahezu alle Rechtsbereiche, in denen eine Benachteiligung dieser Partnerschaftsform festgestellt werden musste, in einer primären oder ausschliesslichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegen. Eine Ausnahme bildet hier lediglich die Erbschafts- und Schenkungssteuer, deren Regelung den Kantonen obliegt. Über diesen Aspekt und über die entsprechende Unterstützung der Arbeiten des Bundesgesetzgebers hinaus, sieht der Regierungsrat derzeit keine Möglichkeit, die gesetzliche Besserstellung gleichgeschlechtlicher Paare direkt herbeizuführen."

Der Zürcher Kantonsrat sprach sich dennoch am 29. Oktober 2001 in erster Lesung für eine kantonale Registrierung schwuler und lesbischer Partnerschaften aus. Durch die Registrierung werden in allen Bereichen, in denen der Kanton zuständig ist, die Rechte und Pflichten, die für Ehepaare gelten, auch auf registrierte Partnerschaften angewandt. Die Register werden von den Zivilstandsämtern geführt. Zu einem Gesuch berechtigt sind mündige, urteilsfähige und nicht verheiratete Partnerinnen und Partner, die sich wenigstens sechs Monate vorher schriftlich verpflichtet haben, einen gemeinsamen Haushalt zu führen und sich gegenseitig Beistand und Hilfe zu leisten. Die Zürcher Lösung bringt diesen Partnerschaften vor allem im Steuerrecht und bei Erbschaften Verbesserungen, auferlegt ihnen konsequenterweise durch eine Unterstützungspflicht im Fürsorgefall aber auch Aufgaben. Beendet wird vor allem eine gravierende Diskriminierung im Krankheitsfall: Registrierte Paare erhalten das volle Besuchsrecht des jeweiligen Partners im Spital. Bereits anfangs des Jahres 2001 hatte auch der Kanton Genf ein kantonales Partnerschaftsgesetz erlassen, das seit dem 5. Mai 2001 in Kraft ist.

Der Kanton Basel-Stadt unterstützt die Bemühungen zur Beseitigung der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Paare. Dabei möchte er aber nicht den gleichen Weg wie die Kantone Zürich und Genf gehen. Die Vorarbeiten auf eidgenössischer Ebene sind derart weit fortgeschritten, dass es nicht mehr darum gehen kann, ein Zeichen zu setzen. Die rechtlichen Bedingungen für gleichgeschlechtliche Paare werden vom eidgenössischen Gesetzgeber in absehbarer Zeit verbessert. Da die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts Sache des Bundes ist, könnten an eine kantonal anerkannte Partnerschaft höchstens öffentlich rechtliche Wirkungen geknüpft werden, soweit die betreffende Materie in die kantonale Zuständigkeit fällt. Die im Anzug genannten Rechtsbereiche Erbrecht und Aufenthaltsrecht, bei welchen die Probleme für unverheiratete Partnerschaften als besonders stossend empfunden werden, können gerade nicht durch ein kantonales Gesetz gelöst werden (ausser bei der Erbschaftssteuer). Das gleiche gilt für die im Anzug vorgeschlagene Bestimmung unter dem Titel "Rechte und Pflichten mit Bezug auf das Vermögen" bzw. "Gemeinsame Wohnung". Sowohl beim Familien- als auch beim Mietrecht handelt es sich um Gebiete des Zivilrechts, welche Sache des Bundes sind. In Art. 4 des im Anzug vorgeschlagenen Gesetzesentwurfes wird auf die Bestimmungen über den Güterstand verwiesen. Die entsprechenden Regelungen auf Bundesebene sind jedoch als abschliessend zu verstehen, so dass für eine Regelung auf Kantonsebene keine Grundlage besteht (derogatorische Wirkung des Bundesrechts).

Eine Gleichstellung unverheirateter Paare mit Ehegatten bei der kantonalen Erbschaftssteuer wäre wohl denkbar. Dazu hat sich der Regierungsrat in seiner Beantwortung des Anzuges Bruno Suter 1 und Konsorten betreffend Erbschaftssteuer für hetero- und homosexuelle Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner geäussert und die Anliegen dieses Anzuges als berechtigt anerkannt mit der Absicht, dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurt vorzulegen; allerdings erst nach Kenntnis des Ausgangs der Volksabstimmung zur Gesetzesinitiative "für eine familienfreundliche Erbschaftssteuer" und nach dem Inkrafttreten des im folgenden erwähnten, in Entstehung begriffenen Bundesgesetzes über die registrierte Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare. Die bei der Besteuerung von verheirateten Doppelverdienern besonders ins Gewicht fallende direkte Bundessteuer ist hingegen nur durch den Bund selber beeinflussbar. Der Verbesserung der Stellung unverheirateter Paare im Erbschaftssteuerrecht stünde demzufolge weiterhin eine Benachteiligung verheirateter Paare im Steuerrecht gegenüber.

Wie der Regierungsrat Basel-Stadt in seiner Vernehmlassungsantwort an das EJPD vom 21. Dezember 1999 schreibt, kann nur eine registrierte Partnerschaft mit weitgehend ehegleichen Wirkungen verhindern, dass neue Ungleichheiten entstehen. In Anbetracht der von den Bundesbehörden nun vorangetriebenen Lösung des Problems ist von einer kantonalen Lösung abzusehen. Die Frist zur Stellungnahme für den am 14. November 2001 in die Vernehmlassung geschickten Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die registrierte Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare läuft bis zum 28. Februar 2002. Der Bundesrat lässt aufgrund seiner bisherigen Anstrengungen keine Zweifel aufkommen, dass er seine diesbezüglichen Bemühungen konsequent vorantreiben wird und mit dem baldigen Erlass dieses Gesetzes gerechnet werden kann. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt wird die Entwicklungen auf Bundesebene verfolgen und nach seinen Möglichkeiten unterstützen. Nach Erlass des Bundesgesetzes wird er die erforderlichen Anpassungen der kantonalen Gesetze vornehmen und in diesem Zusammenhang dem Grossen Rat wieder berichten.

Aus all diesen Gründen beantragen wir Ihnen, den Anzug gestützt auf den vorliegenden Zwischenbericht stehen zu lassen.

Basel, den 23. Januar 2002

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES
Die Präsidentin: gez. Barbara Schneider
Der Staatsschreiber: gez. Dr. Robert Heuss