

ANPASSUNG KANTONALER GESETZE  
AN DAS BUNDESGESETZ ÜBER DIE EINGETRAGENE PARTNERSCHAFT  
GLEICHGESCHLECHTLICHER PAARE  
(PARTNERSCHAFTSGESETZ)

BERICHT UND ANTRAG DER KOMMISSIONSMINDERHEIT

VOM 14. JANUAR 2007

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die Vorlage betr. Anpassung kantonaler Gesetze an das Partnerschaftsgesetz an zwei Sitzungen beraten. Eine Minderheit der Kommission konnte sich insbesondere mit der regierungsrätlichen Darstellung des gesetzgeberischen Spielraumes nicht einverstanden erklären. Im Weiteren finden wir, dass unsere vorgebrachten Argumente im Kommissionsbericht nicht gewürdigt werden und nehmen hiermit unser Recht wahr, Ihnen diesen Minderheitsbericht zu unterbreiten. Er ist wie folgt gegliedert:

1. Wieso ein Minderheitsbericht?
2. Erwägungen zum gesetzgeberischen Spielraum
3. Anträge

**1. Wieso ein Minderheitsbericht?**

Gegenstand des vorliegenden Mantelerlasses ist die Umsetzung des Gesetzes über die eingetragene Partnerschaft im Kanton Zug. Diese Umsetzung hat zwei Aspekte.

Erstens muss der Kanton die Umsetzung des **Bundesgesetzes** über die eingetragene Partnerschaft ermöglichen, indem beispielsweise die zuständigen Behörden bezeichnet

und die kantonale Ausführungsgesetzgebung angepasst werden. Zweitens muss der Kanton die eingetragene Partnerschaft in das eigenständige **kantonale Recht** aufnehmen. Ausserhalb seines Zuständigkeitsbereiches kann der Bund den Kantonen nicht vorschreiben, die eingetragenen Partnerschaften mit den Ehen gleichzustellen. **Das bedeutet indes nicht, dass der kantonale Gesetzgeber sämtliche Freiheiten besitzt. Die von ihm verabschiedeten Bestimmungen dürfen weder dem eidgenössischen Privatrecht widersprechen, noch dessen Anwendung beträchtlich erschweren.**

Der Regierungsrat hält in seinem Bericht auf Seite 2 sehr knapp fest, dass der Kanton bei der Umsetzung des Partnerschaftsgesetzes „einen engen gesetzgeberischen Spielraum“ hat. Weitere Aussagen zu diesem Spielraum macht der Regierungsrat nicht, hält aber auf Seite 3 explizit fest, dass „auf eine Kommentierung der Anpassungen gemäss kantonalem Mantelerlass verzichtet wird“. Leider ist der Bericht der vorberatenden Kommission in dieser Hinsicht kaum ausführlicher. Wir sind jedoch der Auffassung, dass die Frage des gesetzgeberischen Spielraumes von zentraler Bedeutung für diese Vorlage ist und sehen uns deshalb veranlasst, unseren Standpunkt in einem Minderheitsbericht zum Ausdruck zu bringen.

## **2. Erwägungen zum gesetzgeberischen Spielraum**

Der Bund kann nur innerhalb seines Zuständigkeitsbereiches Gesetze erlassen. Im konkreten Fall des Partnerschaftsgesetzes wurde ein neues Bundesgesetz erlassen. In den Schlussbestimmungen dieses neuen Gesetzes wurden die Änderungen bisherigen Rechts vorgenommen. Selbstverständlich betrifft dies ausschliesslich Bundesgesetze. Die Kantone sind verpflichtet, das neue Partnerschaftsgesetz umzusetzen. Wie oben erwähnt hat diese Umsetzung zwei Aspekte.

Erstens muss der Kanton die Umsetzung des Partnerschaftsgesetzes ermöglichen, indem beispielsweise die zuständigen Behörden bezeichnet und die kantonale Ausführungsgesetzgebung angepasst werden. **Bei diesen Anpassungen besteht kein Spielraum und sie sind auch nicht umstritten.** Zweitens muss der Kanton die eingetragene Partnerschaft in das eigenständige kantonale Recht aufnehmen. **Hier**

**geht es immer um die Frage, ob die eingetragenen Partner den Eheleuten tatsächlich gleichgestellt werden sollen.**

Es ist in diesem Zusammenhang interessant zu wissen, dass andere Kantone den gesetzgeberischen Spielraum in der gleichen Frage - es geht um das gleiche Bundesgesetz - als wesentlich grösser einschätzen. Der Schwyzer Regierungsrat äussert sich in seinem Beschluss Nr. 1288/2006 (Bericht und Vorlage an den Kantonsrat) detailliert zu dieser Frage und schreibt unter der Rubrik „Regelungsbedarf“:

„Frei ist der Kanton darin, ob in nachfolgenden Bereichen Rechtsanpassungen auf Grund der eingetragenen Partnerschaften vorgenommen werden:

- (...)
- Sozialversicherungsrecht, insbesondere Prämienverbilligung;
- Sozialhilfe;
- Personalrecht und Pensionskasse.“

Die Beratung im Schwyzer Kantonsrat fand am 22. November 2006 statt. Der Beschluss zur Umsetzung des Partnerschaftsgesetzes wurde ohne Gegenstimme gutgeheissen. Für die schlanke Vorlage wurde der Schwyzer Regierung im Parlament Lob ausgesprochen. Demgegenüber geht der Antrag des Zuger Regierungsrates sehr weit über das zwingend vorgeschriebene Mass hinaus. Da der Regierungsrat in seinem Bericht die Anträge nicht auskommentiert hat, wird im Folgenden die Debatte in der Kommission sowie die allen Kommissionsmitgliedern zugänglich gemachte Korrespondenz zwischen der Kommissionsminderheit und der damaligen Vorsteherin der Direktion des Innern zusammengefasst.

Die Direktion des Innern argumentierte primär, dass die Umsetzung des Partnerschaftsgesetzes in allen vom Regierungsrat vorgeschlagenen Punkten zwingend durch Bundesrecht vorgeschrieben sei. Sie stützte sich dabei vor allem auf die Bundesverfassung, namentlich das Gleichheitsgebot und das Diskriminierungsverbot ab.

a) Gleichheitsgebot

In der Kommission hat die Direktion des Innern behauptet, dass der Kanton die eingetragenen Partner aufgrund von Art. 8 der Bundesverfassung (Gleichheitsartikel der Bundesverfassung, Diskriminierungsverbot) überall den Eheleuten gleichstellen müsse. Dies trifft jedoch nicht zu. Die Verfassung schreibt nur vor, „Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich“ zu behandeln. **Es ist nach wie vor unbestritten, dass die Ehe zwischen Mann und Frau gegenüber anderen Formen des Zusammenlebens eine verfassungsrechtlich begründete Vorzugsstellung innehat, weil sie als Urzelle der Gesellschaft der Garant für deren Fortbestehen ist (BGE 126 II 431 f.).** Der Bundesgesetzgeber hat denn auch im Partnerschaftsgesetz lediglich eine Angleichung der eingetragenen Partner an die Eheleute im bundesrechtlich geregelten Sozialversicherungsbereich sowie in den Bestimmungen des PartG vorgenommen. **Der Bundesgesetzgeber selbst hat ja bewusst auf eine grösstmögliche Angleichung verzichtet, indem er ein separates Partnerschaftsgesetz erlassen hat. Er hätte ja sonst ganz einfach die Ehe für gleichgeschlechtliche Paare zulassen können.**

b) Diskriminierungsverbot

Ebenso wenig teilen wir die Auffassung der Direktion des Innern und ihrer damaligen Vorsteherin, dass die Anpassung des kantonalen Rechtes zwingende Folge des Vollzugs bundeszivilrechtlicher Grundsätze ist und sich aus dem Diskriminierungsverbot von Art. 8 der Bundesverfassung ergibt. Art. 8 Abs. 2 BV hält fest:

„Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.“

**Der Verfassungsgeber hat bewusst darauf verzichtet, das Diskriminierungsverbot aufgrund der sexuellen Orientierung in die Verfassung aufzunehmen** (vgl. Weber-Dürler Beatrice, Rechtsgleichheit, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 41, Rz. 23). Anträge zur

Aufnahme des Verbotes der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung wurden im Vernehmlassungsverfahren ausschliesslich von linken Parteien sowie von ihnen nahestehenden Organisationen (u. a. die Schwulenorganisation PINK und der Schweizerische Gewerkschaftsbund) eingebracht (vgl. BBl 1997 142 f.). Auch in der parlamentarischen Debatte zur neuen Bundesverfassung versuchte die Linke, flankiert von Lesben- und Schwulenorganisationen, das Diskriminierungsverbot aufgrund der sexuellen Orientierung in die Verfassung aufzunehmen (Amtl. Bull. NR 1998, Separatdruck zur Reform der Bundesverfassung, S. 154; vgl. auch das Votum von Nationalrätin Regine Aeppli, SP, vom 18. März 1998, Amtl. Bull. NR 1998, Separatdruck zur Reform der Bundesverfassung, S. 167). Nachdem der Verfassungsgeber bewusst darauf verzichtete, das Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung in die Verfassung aufzunehmen, nehmen wir erstaunt zur Kenntnis, dass die Direktion des Innern und ihre Vorsteherin behaupten, die Schwulen und Lesben müssten aufgrund von Art. 8 Abs. 2 BV (Diskriminierungsverbot) in sämtlichen Bereichen des kantonalen öffentlichen Rechtes den Eheleuten gleichgestellt werden. Diese Auffassung ist ebenso neu wie kühn.

### 3. Anträge

#### I.

#### **Gesetz betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz) vom 3. September 1992**

#### **Zu § 1 „Männliche und weibliche Bezeichnungen“**

**Antrag:** Auf die vorgeschlagene Änderung ist zu verzichten.

**Begründung:** Gemäss Antrag der Regierung und der vorberatenden Kommission soll im § 1 definiert werden, dass sich der Begriff „eingetragener Partner“ auf beide Geschlechter bezieht. Materiell wird der Begriff „eingetragener Partner“ im Gesetz später nie verwendet. Im Bericht der vorberatenden Kommission heisst es auf Seite 2 explizit: „... die Eintragung der Partnerschaft hat keine Auswirkungen auf den Namen und das Bürgerrecht.“ Die vorgeschlagene Änderung ist schlicht überflüssig.

### III.

## **Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 1. September 1994**

### **Zu § 25 „Höhe und Auszahlung“, Abs. 2**

**Antrag:** Auf die vorgeschlagene Änderung ist zu verzichten.

**Begründung:** Der eingetragene Partner bzw. die eingetragene Partnerin wird mit der vorgeschlagenen Bestimmung gegenüber den Kindern des Verstorbenen bevorzugt. Eine solche Förderung der eingetragenen Partnerschaft gegenüber den eigenen Kindern ist nicht zu begrüssen und unterminiert die gesellschaftliche Bedeutung der klassischen oder eigentlichen Familie (Mann und Frau, verheiratet, evtl. Kinder). Die vorgeschlagene Änderung kann ersatzlos gestrichen werden. Wird der bisherige Wortlaut beibehalten, kommt der eingetragene Partner im Rahmen der „weiteren Personen, denen gegenüber eine gesetzliche Unterstützungspflicht bestand“ zum Zug. Diese gesetzliche Unterstützungspflicht ist in den Art. 12 und 13 des Partnerschaftsgesetzes statuiert.

### **Zu § 52 „Familien- und Kinderzulage“, Abs. 1 und 2**

**Antrag:** § 52 Abs. 1 und 2 des Personalgesetzes seien unverändert zu belassen.

**Begründung:** Die Vorlage des Regierungsrates für die Änderung von Abs. 1 und 2 ist vom Bundesrecht her nicht vorgeschrieben und geht deshalb zu weit. In der Beratung wollte die Direktion des Innern aus der Beistands-, Rücksichts- und Unterhaltspflicht des Partnerschaftsgesetzes (Art. 12, 13 und 27 PartG) ableiten, dies müsse zu einem Recht des eingetragenen Partners führen, für die Kinder seines eingetragenen Partners Kinder- und Familienzulagen zu beziehen. Dieser Argumentation muss entgegengehalten werden, dass dies vom Bundesgesetzgeber geregelt worden wäre, wenn er es gewollt hätte. **Bei den genannten Pflichten der eingetragenen Partner handelt es sich um Pflichten untereinander, welche keinen Anspruch auf staatliche Leistung oder auf Leistungen von Dritten (Arbeitgeber) begründen.** Umso erstaunlicher ist der Analogieschluss der Direktion des Innern, wonach sich aus der Unterhaltspflicht des eingetragenen Partners ein Recht auf finanzielle Unterstützung durch den Arbeitgeber ergibt. Hiergegen spricht neben der fehlenden Anweisung im Bundesgesetz - wie sie

etwa für die bundesrechtlich geregelten Sozialversicherungen besteht - auch die Formulierung der Unterstützungspflicht in Art. 27 Abs. 1 des Partnerschaftsgesetzes, wonach die eingetragenen Partner verpflichtet sind, sich in der Erfüllung der Unterhaltspflicht und in der Ausübung der elterlichen Sorge in angemessener Weise beizustehen. Die Verwendung des abschwächenden Wortes „angemessen“ relativiert die gegenseitige Unterstützungspflicht für Kinder des anderen Partners. **Es muss in diesem Zusammenhang betont werden, dass das Partnerschaftsgesetz als Grundlage für eine Zweierbeziehung, nicht aber für eine Familie, dient.** So haben lesbische und schwule Paare auch weiterhin kein Adoptionsrecht. Lesbischen Paaren ist es zudem untersagt, ihren Kinderwunsch mit Hilfe der Fortpflanzungsmedizin zu erfüllen. Wieso der Regierungsrat die eingetragene Partnerschaft deshalb gerade auch unter dem Titel „Familienzulage“ fördern will, ist nicht nachvollziehbar. Überdies spricht natürlich auch das Kostenargument gegen eine Änderung von Absatz 1 und 2.

### **Zu § 52 „Familien- und Kinderzulage“, Abs. 3**

**Antrag:** § 52 Abs. 3 soll neu wie folgt lauten:

„In getrennter Ehe lebenden, verwitweten, geschiedenen, ledigen und in eingetragener Partnerschaft lebenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird diese Familienzulage ausgerichtet, sofern sie mit ihren Kindern oder solchen des anderen Ehegatten einen gemeinsamen Haushalt führen. Keine Familienzulage wird ausgerichtet, wenn der in eingetragener Partnerschaft lebende Mitarbeiter oder die in eingetragener Partnerschaft lebende Mitarbeiterin nur mit Kindern des eingetragenen Partners oder der eingetragenen Partnerin einen gemeinsamen Haushalt führt.“

**Begründung:** Es rechtfertigt sich, Absatz 3 in der Weise anzupassen, dass eingetragene Partner unter den qualifizierten Voraussetzungen dieses Absatzes genauso wie Geschiedene in den Genuss einer Familienzulage kommen. Dabei ist jedoch davon abzugehen, die Kinder des eingetragenen Partners den Kindern des getrennt lebenden oder geschiedenen Ehegatten gleichzustellen, wie dies die regierungsrätliche Vorlage vorsieht. Der Gesetzgeber soll die eingetragene Partnerschaft nicht unnötig an das familiäre oder eheliche Zusammenleben zwischen Eltern und Kindern angleichen.

**XVI.****Gesetz über die Kinderzulagen vom 16. Dezember 1982****Zu § 7 „Zulagenberechtigte Kinder“, Abs. 2**

**Antrag:** Auf die vorgeschlagene Änderung ist zu verzichten.

**Begründung:** Das Bundesrecht schreibt die vom Regierungsrat angebehrte Änderung nicht vor. Im Falle der Beibehaltung der bisherigen Formulierung sind die Kinder des eingetragenen Partners insofern berechtigt, als der eingetragene Partner selbst nach § 8 für sie Kinderzulagen beantragen kann. Es soll aber nicht so sein, dass ein eingetragener Partner für die Kinder des anderen eingetragenen Partners Kinderzulagen beanspruchen kann, weil damit einerseits mehr Kosten für den Kanton verbunden sind, andererseits wieder eine Stärkung der eingetragenen Partnerschaft und damit Angleichung an die Ehe durch den Gesetzgeber erfolgt, die unerwünscht ist.

**XVII.****Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische  
Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung  
vom 29. August 1996****Zu § 14 „Bemessung der Leistungen“, Abs. 4 und  
zu § 16 „Anspruchsvoraussetzungen“, Abs. 2**

**Antrag:** Auf die vorgeschlagene Änderung ist zu verzichten.

**Begründung:** Bei der Arbeitslosenhilfe nach § 12 ff. des Gesetzes handelt es sich um eine kantonale Leistung, die ihre Grundlage im kantonalen Recht und nicht in einem der Sozialversicherungsgesetze des Bundes hat. Damit ist die Gleichbehandlung der eingetragenen Partner mit Eheleuten für diese Arbeitslosenhilfe, die ja erst zur Anwendung kommt, wenn der Anspruch aus der bundesrechtlich geregelten Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft ist (§ 12 des Gesetzes), vom Bundesrecht nicht vorgeschrieben. Wiederum kann angeführt werden, dass der Streichungsantrag zu weniger Kosten für den Kanton führt, weil der monatliche Beitrag für einen eingetragenen Partner ohne Kinder nicht gleich hoch ist wie für einen Ehegatten ohne Kinder. Sollte der eingetragene Partner eine Unterhalts- oder Unterstützungspflicht



haben, kommt er auch nach bisherigem Recht zum höheren monatlichen Beitrag (§ 14 Abs. 1 lit. b und c der bisherigen Fassung).

Steinhausen, 14. Januar 2007

Mit vorzüglicher Hochachtung

DIE KOMMISSIONSMINDERHEIT

Stephan Schleiss, Steinhausen  
Thomas Villiger, Hünenberg