

IV. Die Entstehung des Partnerschaftsgesetzes

Literatur

BÜCHLER, Eherecht und Geschlechterkonstruktion. Ein Beitrag zur Abschaffung der institutionalisierten Zweigeschlechtlichkeit, in: Verein Pro FRI (Hrsg.), Recht Richtung Frauen. Beiträge zur feministischen Rechtswissenschaft, Lachen/St.Gallen 2001, 59 ff. (zit. BÜCHLER, Eherecht und Geschlechterkonstruktion); BÜCHLER, Vermögensrechtliche Probleme in der nichtehelichen Lebensgemeinschaft, in: RUMO-JUNGO/PICHONNAZ (Hrsg.), Familienvermögensrecht, Bern 2003, 59 ff. (zit. BÜCHLER, Nichteheliche Lebensgemeinschaften); COTTIER, Registered Partnerships for Same-Sex Couples in Switzerland: Constructing a New Model of Family Relationships, in: MACLEAN (Hrsg.), Family Law and Family Values, Oxford 2005, 181 ff. (zit. COTTIER, Model of Family Relationships); ENGELI/TRESCH (gfs.bern/Universität de Genève), (Vox-)Analyse der eidgenössischen Volksabstimmung vom 5. Juni 2005, Publikation Nr. 87, 2005, 17 ff.; FREIBURGHAUS, Schweiz: Aktueller Stand der Diskussion über eine Gesetzgebung für gleichgeschlechtliche Paare, AJP 2001, 243 ff.; LOS/PINK CROSS (Hrsg.), Gesetzesvorschläge zur Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften, Bern/Zürich 1997 (zit. LOS/PINK CROSS, Gesetzesvorschläge); SCHWENZER, Registrierte Partnerschaft: Der Schweizer Weg, FamPra.ch 2002, 223 ff.; WOLF, Ehe, Konkubinat und registrierte Partnerschaft gemäss dem Vorentwurf zu einem Bundesgesetz – Allgemeiner Vergleich und Ordnung des Vermögensrechts, recht 2002, 157 ff.

Materialien

Einfache Anfrage Petitpierre (94.1027); Postulat Grendelmeier, (94.3439); Petition „Gleiche Rechte für gleichgeschlechtliche Paare“, 1995; Petition „Für die Förderung gesunder Familien und gegen die Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare“, 1995; Postulat RK-NR (96.2011); Postulat Liberale Fraktion des NR (98.3104); Parlamentarische Initiative Gros (98.443); Parlamentarische Initiative Genner (98.453); Einfache Anfrage Spoerry (98.1186); Bericht Bundesamt für Justiz, 3 ff.; Vernehmlassungsergebnisse Bericht, 8 ff.; Bericht RegPart, 9 ff.; Vernehmlassungsergebnisse Bundesgesetz, 3 ff.; Botschaft, 1303 ff.; Motion Janiak (02.3479); AmtlBull NR 2003, 1809 ff.; AmtlBull NR 2003, 1823 ff.; AmtlBull SR 2004, 228 ff.; AmtlBull NR 2004, 991 f.; AmtlBull SR 2004, 436 f.

<i>Inhaltsübersicht</i>	N
I. Politische Vorstösse	1
II. Bericht, Vorentwurf und Vernehmlassungen	6
III. Die Botschaft	11
<i>Büchler/Herz/Bertschi</i>	1

Allg. Einl. IV. Die Entstehung des Partnerschaftsgesetzes

IV. Die parlamentarische Debatte und das Bundesgesetz	13
V. Referendum und Abstimmung	18

I. Politische Vorstösse

- 1 Die parlamentarischen Bemühungen auf Bundesebene, die rechtliche Situation gleichgeschlechtlicher Paare zu verbessern, gehen auf das Jahr 1994 zurück (HOCHL, Gleichheit – Verschiedenheit, 8 ff.; ausführlich zu den nachfolgenden Ausführungen über die politischen Vorstösse der Bericht des Bundesamtes für Justiz, 3 ff.). Ständerat Petitpierre richtete eine **einfache Anfrage** (94.1027) an den Bundesrat, der am 11. Mai 1994 seinerseits versprach, eine vertiefte Abklärung der rechtlichen Situation gleichgeschlechtlicher Paare vorzunehmen (AmtlBull SR 1994, 778). Hingegen blieb ein im gleichen Jahr eingereichtes Postulat (94.3439) von Nationalrätin Grendelmeier zur Schaffung eines rechtlichen Schutzes für gleichgeschlechtliche Paare erfolglos. Ein Jahr später, im Januar 1995, wurde mit 85'181 Unterschriften die **Petition** „Gleiche Rechte für gleichgeschlechtliche Paare“ eingereicht. Die vom gleichnamigen Komitee initiierte Petition wurde von Anfang an von den nationalen Organisationen LOS und Pink Cross unterstützt. Gleichzeitig war dies der Auftakt einer anhaltenden und erfolgreichen politischen Zusammenarbeit von Lesben und Schwulen in der Schweiz. Die Petition forderte die Beseitigung rechtlicher Diskriminierung von auf Dauer angelegten gleichgeschlechtlichen Beziehungen. Gleichgeschlechtliche Paare sollen grundsätzlich die gleichen Rechte erhalten können wie verschiedengeschlechtliche, wobei die Petition ausdrücklich das Aufenthaltsrecht für den ausländischen Partner oder die ausländische Partnerin und die Gleichstellung im Krankheits- oder Todesfall nannte. Als Lösungswege wurden einzelne Gesetzesanpassungen oder die Einführung einer registrierten Partnerschaft aufgeführt. Es blieb nicht die einzige Petition: Im September desselben Jahres reichte die Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU) eine Petition ein mit dem Titel: „Für die Förderung gesunder Familien und gegen die Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare“. Darin ersuchten die Petenten den Bundesrat und die Schweizerische Bundesversammlung, dem Begehren „einer kleinen, aber lautstarken Minderheit nicht nachzukommen, wonach gleichgeschlechtliche den heterosexuellen

Allg. Einl. IV. Die Entstehung des Partnerschaftsgesetzes

Paaren gleichgestellt werden sollen (...). Vielmehr sollen die Grundzellen des Staates (Ehe, Familie und insbesondere die Kinder) geschützt und gefördert werden.“ In der Begründung nannte die Petition die Notwendigkeit der Förderung „gesunder Familien“ als wichtige Investition in die Zukunft, weshalb konkurrenzierende Lebensformen keine Unterstützung verdienen würden. 88'098 Personen unterzeichneten diese Petition. In diesen zwei Petitionen spiegelt sich die Meinungspolarität hinsichtlich der Anerkennung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften Mitte der 1990er Jahre, und sie liessen eine lebhaft und kontroverse parlamentarische Debatte erwarten. Im Februar 1996 nahm sich die Rechtskommission des Nationalrates den beiden Petitionen an und beschloss nach eingehender Diskussion, ein Kommissionspostulat einzureichen. Am 13. Juni 1996 stimmte der Nationalrat dem Postulat seiner Rechtskommission zu, mit welchem der Bundesrat ersucht wurde zu prüfen, „welche Formen zur Beseitigung der rechtlichen Probleme gleichgeschlechtlicher Zweierbeziehungen zu schaffen sind und mit welchen Rechten und Pflichten eine derartige Institution zu verbinden wäre“ (Postulat RK-NR (96.2011); AmtlBull NR 1996, 911 f.). Der Abstimmung ging eine heftige emotionale Debatte voraus, in der insbesondere auch diskriminierende Äusserungen über Homosexuelle nicht fehlten. Deutliche Zeichen der Polarisierung zeigten sich ebenso in der nachfolgenden namentlichen Abstimmung, in welcher das Postulat mit knapper Mehrheit (68 zu 61 Stimmen) angenommen wurde. Die Petition der EDU wurde zur Kenntnis genommen, ohne aber dem Anliegen Folge zu leisten (AmtlBull NR 1996, 914 f.). Der Ständerat hingegen schrieb am 19. Juni 1997 die Petition „Gleiche Rechte für gleichgeschlechtliche Paare“ angesichts des vom Nationalrat überwiesenen Postulats ab. Der Antrag, ein identisches Postulat zu überweisen, wurde abgelehnt (AmtlBull SR 1997, 700 ff.).

Um auf den Lauf der Dinge möglichst grossen Einfluss nehmen und den Gesetzgebungs- und Meinungsbildungsprozess beschleunigen zu können, reichten die Organisationen **LOS und Pink Cross** ein Jahr später, im Oktober 1997, dem Bundesamt für Justiz zwei Gesetzesvorschläge ein. Diese sahen eine vollständige Gleichstellung mit der Ehe, das heisst auch die Adoptionsmöglichkeit für gleichgeschlechtliche Paare vor (LOS/PINK CROSS, Gesetzesvorschläge, 26).

Um dem Anliegen Nachdruck zu verschaffen und eine beschleunigte Behandlung des Kommissionspostulats zu erwirken, folgten weitere

Allg. Einl. IV. Die Entstehung des Partnerschaftsgesetzes

parlamentarische Vorstösse: Die **Liberale Fraktion** reichte ihrerseits ein Postulat (98.3104) ein, das die umfassende Überprüfung der rechtlichen Situation gleichgeschlechtlicher Paare verlangte und welches der Nationalrat am 26. Juni 1998 dem Bundesrat überwies (AmtlBull NR 1998, 1530 f.).

- 4 Schliesslich folgten zwei **parlamentarische Initiativen**. Nationalrat Gros verlangte am 30. November 1998 (98.443), es sollten die notwendigen gesetzgeberischen Massnahmen getroffen werden, um zwei Personen, welche eine dauerhaftes Zusammenleben beabsichtigen, die Registrierung ihrer Partnerschaft zu ermöglichen. Am 27. September 1999 überwies der Nationalrat auf Empfehlung seiner Rechtskommission die parlamentarische Initiative Gros und beauftragte die Rechtskommission, innerhalb von zwei Jahren einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Obwohl der Auftrag nicht zwischen gleich- und verschiedengeschlechtlichen Paaren unterschieden hatte, erklärte sich der Initiant anlässlich der Debatte im Rat mit einer Einschränkung auf gleichgeschlechtliche Paare einverstanden (AmtlBull NR 1999, 1824). Die zuständige Parlamentskommission beschloss im November 2000, zunächst die Vorschläge des Bundesrates abzuwarten und sistierte die Initiative Gros. Eine weitere parlamentarische Initiative von Nationalrätin Genner (98.453) vom 18. Dezember 1998 verlangte die Öffnung der Ehe durch eine Änderung des ZGB, des Bürgerrechtsgesetzes sowie der Zivilstandsverordnung. Diese wurde von der Rechtskommission zunächst zurückgestellt, später abgeschrieben, weil durch die Übernahme der Initiative Gros dem Modell der registrierten Partnerschaft gegenüber jenem der Öffnung der Ehe der Vorzug gegeben wurde (HOCHL, Gleichheit – Verschiedenheit, 10).
- 5 Schliesslich verlangte am 9. Dezember 1998 Ständerätin Spoerry mittels **einfacher Anfrage** (98.1186) Auskunft vom Bundesrat, bis wann mit der Fertigstellung des in Aussicht gestellten Berichts über die rechtlichen Probleme gleichgeschlechtlicher Paare gerechnet werden dürfe. Die Veröffentlichung des Berichts, so der Bundesrat, erfolge noch vor den Sommerferien 1999 (AmtlBull SR 1999, 287), was denn auch geschah.

II. Bericht, Vorentwurf und Vernehmlassungen

Die vielfältigen parlamentarischen Bemühungen trugen schliesslich 6
Früchte. Im Anschluss an das am 13. Juni 1996 überwiesene Kom-
missionspostulat (vgl. Allg. Einl. IV N 1) wurde das Bundesamt für
Justiz mit der Erarbeitung eines **Berichts** über die rechtliche Stellung
gleichgeschlechtlicher Paare beauftragt. Der Bericht wurde nach
dreijähriger Ausarbeitungszeit im Jahr 1999 abgeschlossen. Er ver-
mittelt in einem ersten Teil (Bericht Bundesamt für Justiz, 7 ff.)
einen Überblick über die Rechtsentwicklung im Ausland, insbeson-
dere über bereits existierende Regelungen in verschiedenen Ländern.
In einem zweiten Teil (Bericht Bundesamt für Justiz, 29 ff.) wird die
rechtliche Situation von Ehepaaren und gleichgeschlechtlichen Le-
bensgemeinschaften ausführlich verglichen. Der Bericht dokumen-
tiert eingehend die Nachteile der rechtlich ungesicherten Lage
gleichgeschlechtlicher Paare in den verschiedenen Bereichen, insbe-
sondere im Erbrecht, Steuerrecht, Sozialversicherungsrecht oder
Ausländerrecht. Die Probleme der fehlenden rechtlichen Erfassung
gleichgeschlechtlicher Paare sind namentlich im öffentlichen Recht
von erheblicher Tragweite, zumal sie sich nicht durch den Abschluss
eines Partnerschaftsvertrages lösen lassen. In anderen Bereichen sind
die Probleme aus einer rein rechtlichen Perspektive betrachtet weni-
ger gravierend. Obwohl das Bundesgericht das Konkubinats als „eine
auf längere Zeit, wenn nicht auf Dauer angelegte umfassende Le-
bensgemeinschaft von zwei Personen unterschiedlichen Geschlechts
mit grundsätzlich Ausschliesslichkeitscharakter, die sowohl eine
geistig-seelische, als auch eine körperliche und eine wirtschaftliche
Komponente aufweist und auch etwa als Wohn-, Tisch und Bettge-
meinschaft bezeichnet wird“ (BGE 118 II 235, 238) definiert, sind
rechtsfolgeorientiert gedacht gleichgeschlechtliche und nicht eheli-
che verschiedengeschlechtliche Lebensgemeinschaften gleichgestellt
(BÜCHLER, Nichteheleiche Lebensgemeinschaften, 59, 65 f.; WOLF,
recht 2002, 157, 161; differenzierend Bericht Bundesamt für Justiz,
27 ff.; FREIBURGHAUS, AJP 2001, 243, 245). Partner und Partnerin-
nen einer nicht eingetragenen und nicht ehelichen Lebensgemein-
schaft werden auch künftig innere Angelegenheiten im Rahmen der
Vertragsfreiheit regeln können, hingegen zeitigt ihre Gemeinschaft
kaum Aussenwirkungen. Schliesslich stellt der Bericht (Bericht
Bundesamt für Justiz, 54 ff.) eine ganze Reihe von Lösungsvarianten

Allg. Einl. IV. Die Entstehung des Partnerschaftsgesetzes

vor, wie die als unbefriedigend erkannte Situation behoben werden könnte. Die Lösungsvarianten umfassen erstens punktuelle gesetzgeberische Interventionen im Sinne der Revision einzelner Gesetze, zweitens den obligationenrechtlichen Partnerschaftsvertrag mit Aussenwirkungen, der die Organisation des gemeinsamen Lebens regelt und auch gewisse öffentlich-rechtliche Wirkungen – zum Beispiel im Ausländerrecht – entfaltet, drittens das Institut der registrierten Partnerschaft mit relativ eigenständigen Wirkungen, viertens das Institut der registrierten Partnerschaft mit weitgehend ehgleichen Wirkungen und schliesslich, fünftens, die Öffnung der Ehe. Die erste Lösung hätte lediglich ein punktuelles gesetzgeberisches Eingreifen dort, wo eine besonders stossende Ungleichbehandlung vorliegt, beinhaltet. Die Problematik dieses Lösungsansatzes liegt bei der Definition des Anwendungsbereichs der einschlägigen Normen. Die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssten, damit ein Paar von einer bestimmten Regelung erfasst wäre, müssten für jeden Rechtsbereich umschrieben werden (Bericht Bundesamt für Justiz, 55). Beim Modell des Partnerschaftsvertrages hingegen würde der Bindungswille in der Vertragsschliessung und öffentlicher Beurkundung Ausdruck finden und somit wäre ein Anknüpfungspunkt gegeben. Die Problematik dieser Lösung liegt allerdings in ihrer Systemfremdheit, indem öffentlich-rechtliche Aussenwirkungen mit einem obligationenrechtlichen Vertrag verbunden werden (Bericht Bundesamt für Justiz, 56). Lösung drei und vier bedeuten die Einführung eines Instituts beziehungsweise eines neuen Personenstandes und somit die volle staatliche Anerkennung gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften. In der ersten Variante, die schliesslich Gesetz wurde (vgl. Art. 1 PartG N 2), grenzt sich das Institut in seiner Ausgestaltung von der Ehe ab. Beim zweiten Modell, das insbesondere in den nordischen Ländern Verbreitung gefunden hat (vgl. Allg. Einl. V N 11 ff.), würde insbesondere hinsichtlich der Wirkungen der Eintragung im Wesentlichen auf das Eherecht verwiesen. Zur fünften Lösung vertritt der Bericht den Standpunkt, dass für die Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Personen eine Verfassungsänderung notwendig wäre, obwohl weder die Bundesverfassung noch das Zivilgesetzbuch die Ehe als verschiedengeschlechtliche Verbindung ausdrücklich definieren (Bericht Bundesamt für Justiz, 62 f.). Der Verfassung liege ein traditionelles Verständnis der Ehe als eine umfassende Lebensgemeinschaft zwischen zwei Menschen unterschiedlichen Geschlechts zu

Allg. Einl. IV. Die Entstehung des Partnerschaftsgesetzes

Grunde und darüber hinaus gewährleiste die Verfassung den Bestand der Ehe als Institut. Entsprechend diesem institutionellen Verständnis stünde die Ausgestaltung der Ehe nicht zur freien Disposition des Gesetzgebers (FREIBURGHHAUS, AJP 2001, 243, 248 f., der mit dem gesetzgeberischen Willen argumentiert). Die abendländische Kultur ganz allgemein verstehe die Ehe auf der Grundlage des römischen Rechts und des Christentums als eine monogame, auf Dauer angelegte und umfassende Lebensgemeinschaft von Mann und Frau (Bericht Bundesamt für Justiz, 27; FREIBURGHHAUS, AJP 2001, 243).

Weil die verschiedenen dargelegten Lösungsvarianten mit Bezug auf die den gleichgeschlechtlichen Paaren verschafften Rechtspositionen von stark unterschiedlicher Tragweite sind und mit Blick auf die gesellschafts- und rechtspolitische Brisanz des Themas eröffnete das EJPD am 15. Juni 1999 ein **Vernehmlassungsverfahren zum Bericht** über die rechtliche Situation gleichgeschlechtlicher Paare. In der Vernehmlassung zeichnete sich ein grösserer Konsens ab, als dies noch die parlamentarische Debatte erwarten liess: Der gesetzgeberische Handlungsbedarf zugunsten gleichgeschlechtlicher Paare wurde klar bejaht, obschon die dargestellten Lösungsvarianten unterschiedlich starke Unterstützung erfuhren. Weiter schätzten die Vernehmlassungsteilnehmenden die Dringlichkeit entsprechender Massnahmen unterschiedlich ein (Vernehmlassungsergebnisse Bericht, 8 f.). Klar bevorzugt wurde die auch im Ausland mehrheitlich gewählte Lösung der Einführung eines Instituts der registrierten Partnerschaft, wobei die beiden Ausprägungen, nämlich die Partnerschaft mit weitgehend ehgleichen Wirkungen und diejenige mit eigenständigen Wirkungen, etwa gleich viel Zustimmung erhielten. Hingegen wurden die weiteren Lösungsvarianten mehrheitlich abgelehnt (Vernehmlassungsergebnisse Bericht, 10 ff.). Der Handlungsbedarf wurde generell vor allem in den Bereichen des Erbrechts, des Ausländerrechts, des Sozialversicherungsrechts und des Steuerrechts ausgemacht (Vernehmlassungsergebnisse Bericht, 13 f.). Der Zugang gleichgeschlechtlicher Paare zur Adoption und zu fortpflanzungsmedizinischen Verfahren wurde grossmehrheitlich abgelehnt (Vernehmlassungsergebnisse Bericht, 14 f.). Hingegen wurde die Frage, ob eine zukünftige Regelung auf gleichgeschlechtliche Paare zu beschränken sei, kontrovers beurteilt (Vernehmlassungsergebnisse Bericht, 15 f.).

8

Allg. Einl. IV. Die Entstehung des Partnerschaftsgesetzes

Gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse beauftragte der **Bundesrat** am 25. Oktober 2000 das EJPD, einen Gesetzesentwurf über die registrierte Partnerschaft vorzubereiten und stellte erste Weichen: Er bevorzugte eine Lösung, die zwar eine staatliche Anerkennung gleichgeschlechtlicher Paare gewährleistet und den Betroffenen eine rechtlich-institutionelle Absicherung ihrer Gemeinschaft ermöglicht. Das Institut solle sich in den Wirkungen aber von der Ehe abgrenzen, das heisst relativ eigenständige, den Anliegen gleichgeschlechtlicher Paare Rechnung tragende Wirkungen entfalten (zur Begründung FREIBURGHAN, AJP 2001, 243, 249 f.). Ferner, so der Bundesrat, sollten gleichgeschlechtliche Paare von der Adoption und von fortpflanzungsmedizinischen Verfahren ausgeschlossen bleiben. Schliesslich solle das neue Institut nur gleichgeschlechtlichen Paaren offen stehen, denn nur diesen sei der Zugang zur Ehe verwehrt (vgl. zum Ganzen: Bericht RegPart, 10 f.).

- 9 Der **Vorentwurf** für ein Bundesgesetz über die registrierte Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare verwirklichte diese Vorgaben, indem auf einen pauschalen Verweis auf das für Ehepaare geltende Recht verzichtet wurde, das Eherecht dennoch Ausgangspunkt gesetzgeberischer Überlegungen war und zahlreiche Bestimmungen sich an eherechtliche Vorgaben anlehnten. Gleichstellung mit der Ehe war insbesondere im Erbrecht (Art. 26 und 34 Vorentwurf), im Sozialversicherungsrecht und in der beruflichen Vorsorge (Art. 27, 35 und 40 Vorentwurf, Art. 13a EATSG) sowie im Steuerrecht (Art. 9, 12 EDBG) vorgesehen. Dem Vorentwurf lag das Leitbild „zweier erwachsener Personen, die miteinander einen Haushalt führen und gemeinsam ihr Leben gestalten und die durch ihre Gemeinschaft in ihrer Erwerbstätigkeit nicht oder nur unbedeutend eingeschränkt werden“ zugrunde (Bericht RegPart, 12; zum Vorentwurf ausführlich HOCHL, Gleichheit – Verschiedenheit, 39 ff.; SCHWENZER, FamPra.ch 2002, 223, 226). Dieses Leitbild unterscheidet sich von der gelebten Ehepraxis einer Mehrheit heterosexueller Paare (BÜCHLER, Eherecht und Geschlechterkonstruktion, 59, 70 ff.). Aber auch die Lebensrealität vieler gleichgeschlechtlicher Paare entspricht nicht diesem Leitbild. Gerade lesbische Frauen leben häufig mit Kindern zusammen und sind in ihrem beruflichen Fortkommen und in ihrer Erwerbstätigkeit entsprechend eingeschränkt.
- 10 Am 14. November 2001 schickte der Bundesrat den Vorentwurf über die registrierte Partnerschaft in die **Vernehmlassung**. 26 Kantone,

Allg. Einl. IV. Die Entstehung des Partnerschaftsgesetzes

10 politische Parteien und 38 Organisationen nahmen an der Vernehmlassung teil. Weiter äusserten sich 99 nicht offiziell angeschriebene Personen (24) und Organisationen (75) zum Vorentwurf (Vernehmlassungsergebnisse Bundesgesetz, 3). Die Schaffung einer eidgenössischen Regelung wurde wiederum von einer deutlichen Mehrheit begrüsst, unter anderem mit Verweis auf die symbolische Wirkung einer rechtlichen Anerkennung gleichgeschlechtlicher Paare und die damit zu erwartende bessere Akzeptanz dieser Lebensform in der Bevölkerung (Vernehmlassungsergebnisse Bundesgesetz, 8). Das Wallis lehnte als einziger Kanton die Einführung eines Rechtsinstitutes für gleichgeschlechtliche Paare explizit ab. Weiter wurden die Ergebnisse der Vernehmlassung zum Bericht des Bundesamtes für Justiz hinsichtlich der Form der rechtlichen Anerkennung bestätigt. Wiederum eine Mehrheit und insbesondere die Kantone befürworteten die Einführung eines Instituts in Form der registrierten Partnerschaft mit relativ eigenständigen, von der Ehe abgegrenzten Wirkungen. Die Distanz zur Ehe, die insbesondere auch im Verbot der Adoption und der Inanspruchnahme medizinischer Fortpflanzungsverfahren zum Ausdruck kommt, wurde grossmehrheitlich begrüsst (Vernehmlassungsergebnisse Bundesgesetz, 8). Immerhin bezeichneten diejenigen Personen, denen der Entwurf zu wenig weit ging, diesen als einen sinnvollen und politisch realisierbaren ersten Schritt. Ausdrücklich begrüsst wurde die Pragmatik beziehungsweise Vertretbarkeit, Sachbezogenheit und Ausgewogenheit des Entwurfs. Während also im Ergebnis die Vernehmlassung die Stossrichtung des Bundesrates klar bestätigte, legt eine genauere Prüfung der Vernehmlassungsantworten die verschiedenen in der Schweiz vertretenen Familienkonzeptionen offen (ausführlich dazu COTTIER, Model of Family Relationships, 181, 189 ff.).

III. Die Botschaft

Am 26. Juni 2002 nahm der Bundesrat von den positiven Ergebnissen der Vernehmlassung Kenntnis und beauftragte das EJPD, bis Ende Jahr eine entsprechende, dem Vorentwurf angelehnte **Botschaft** auszuarbeiten. Diese und der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtliche Paare wurden am 29. November 2002 durch den Bundesrat verabschiedet.

Allg. Einl. IV. Die Entstehung des Partnerschaftsgesetzes

Der Gesetzesentwurf nahm einige Kritikpunkte, die in der Vernehmlassung geäußert wurden, auf, im Wesentlichen aber wurde der Vorentwurf bestätigt. Zu den Änderungen, die mit Blick auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vorgenommen wurden, zählt die Bezeichnung des Instituts. An Stelle der registrierten Partnerschaft trat die eingetragene Partnerschaft, dies, nachdem in der Vernehmlassung auch auf die negativen Assoziationen des Begriffs der „registrierten Partnerschaft“ mit den früheren, diskriminierenden „Schwulenregistern“ aufmerksam gemacht wurde (Botschaft, 1309). Nicht aufgenommen, und das ist bedauerlich, wurde die Kritik an der Konzeption des eigenständigen Gesetzes (Botschaft, 1309 f.) Eine Inkorporation in das ZGB hätte eher verhindern können, dass die Lösung als „Sonderrecht für den Sonderfall“ betrachtet wird (vgl. auch SCHWENZER, FamPra.ch 2002, 223, 225; HOCHL, Gleichheit – Verschiedenheit, 45 f.). Ebenfalls nicht berücksichtigt worden ist sodann der Wunsch vereinzelter Vernehmlassungsteilnehmer, das neue Institut auch verschiedengeschlechtlichen Paaren zugänglich zu machen (Botschaft, 1310). Der Hinweis, verschiedengeschlechtliche Paare könnten ja heiraten, lässt unberücksichtigt, dass die Ehe ein historisch konnotiertes Institut ist, dem sich längst nicht mehr alle unterwerfen wollen – dies aus zu akzeptierenden Gründen (BÜCHLER, Nichtehele Lebensgemeinschaften, 59, 86). Die Ehezentriertheit des Rechts berücksichtigt allgemein den Wandel der Familienformen nur ungenügend (vgl. auch HOCHL, Gleichheit – Verschiedenheit, 37). Besonders bei längeren Lebensgemeinschaften mit Kindern besteht ein Bedürfnis nach gewissen Rechtswirkungen zum Beispiel im Erbrecht oder im Steuerrecht und auch mit Blick auf das Kindeswohl (BÜCHLER, Nichtehele Lebensgemeinschaft, 59, 84 ff.). Die Öffnung des Instituts der eingetragenen Partnerschaft auch für verschiedengeschlechtliche Paare hätte zumindest einigen eine Alternative zur Ehe gegeben.

- 12 **LOS und Pink Cross** haben es indessen von Anfang an begrüßt, dass sich **das Gesetz auf gleichgeschlechtliche Paare beschränkt**, zumal die Probleme heterosexueller Paare vollkommen anders gelagert seien als diejenigen gleichgeschlechtlicher, da Letzteren die Eheschließung verwehrt ist. Eine Regelung, die auch heterosexuellen Paaren offen steht, hätte sich – so die Annahme – deutlich von der Ehe unterscheiden müssen, da eine Alternative zur Ehe sonst für die heterosexuellen Paare keinen Sinn gemacht hätte. LOS und Pink

Allg. Einl. IV. Die Entstehung des Partnerschaftsgesetzes

Cross befürchteten insbesondere, dass ein Gesetz für hetero- und homosexuelle Paare die dringlichen Probleme von gleichgeschlechtlichen Paaren etwa im Ausländerrecht, im Sozialversicherungsrecht oder im Erbrecht, nicht gelöst hätte. Diejenigen europäischen Partnerschaftsregelungen, die auch heterosexuellen Paaren offen stehen, zeichnen sich denn auch in der Regel dadurch aus, dass sie bezüglich ihrer Rechtswirkungen weniger weit gehen als die andern europäischen Partnerschaftsgesetze. Musterbeispiel ist der französische PACS.

IV. Die parlamentarische Debatte und das Bundesgesetz

Die **Kommissionen für Rechtsfragen** beider Räte befürworteten in der Folge den Gesetzesentwurf über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare, diejenige des Nationalrates mit 12 gegen 1 Stimme bei 3 Enthaltungen, diejenige des Ständerates mit 4 gegen 2 Stimmen. Bemerkenswert ist, dass sich in der Rechtskommission des Nationalrates immerhin 9 Parlamentarier und Parlamentarierinnen (gegen 12) für die Möglichkeit der Adoption für gleichgeschlechtliche Paare oder als Einzelperson ausgesprochen haben (AmtlBull NR 2003, 1810). 13

Im **Nationalrat** stiess der Gesetzesentwurf zunächst auf Widerstand. Konservative Kreise beantragten teils Nichteintreten teils Rückweisung der Vorlage an die Rechtskommission mit der Aufforderung, eine Gesetzesgrundlage zu schaffen, die den Abschluss eines Partnerschaftsvertrages in der Form einer öffentlichen Urkunde vorsieht (so der Antrag auf Rückweisung von Chevrier, AmtlBull NR 2003, 1811 f.). Unbeachtet emotionaler Reden und ermahnender Appelle der Entwurfsgegner blieben beide Anträge chancenlos. Im weiteren Verlauf der Beratungen standen vor allem die Frage nach dem Status der ausländischen Partnerinnen und Partner sowie die Frage der Adoption und der fortpflanzungsmedizinischen Verfahren für Paare in einer eingetragenen Partnerschaft im Mittelpunkt. Der Nationalrat, wie zuvor seine Kommission, stimmte dem im Entwurf enthaltenen Verbot der Adoption und der medizinisch assistierten Fortpflanzung eingetragener Paare zu (zur Debatte im Nationalrat AmtlBull NR 2003, 1809 ff.). Auch der Ständerat schloss sich dieser Position an. Die einzige Änderung des Ständerates, die damit dem Vorschlag 14

Allg. Einl. IV. Die Entstehung des Partnerschaftsgesetzes

ihrer Kommission und dem Anliegen der Motion Janiak (02.3479, AmtlBull NR 2002, 2158 und AmtlBull SR 2003, 1017) folgte, betraf Art. 95 ZGB, wonach das Eheverbot und das Verbot der eingetragenen Partnerschaft bei Stiefverhältnissen aufzuheben sei (zur Debatte im Ständerat AmtlBull SR 2004, 228 ff.). Im anschliessenden Differenzbereinigungsverfahren stimmte der Nationalrat auf Antrag seiner Rechtskommission diesem Beschluss des Ständerates zu (zur Differenzbereinigung AmtlBull NR 2004, 991 ff.).

- 15 Das **eidgenössische Parlament** hat das Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare am 18. Juni 2004 **definitiv gutgeheissen**. Im Nationalrat wurde das Gesetz in einer Namensabstimmung mit 112 zu 51 Stimmen bei 16 Enthaltungen verabschiedet, im Ständerat mit 33 zu 5 bei 4 Enthaltungen. Das deutliche Resultat der Schlussabstimmung und ein Vergleich der verschiedenen parlamentarischen Debatten seit 1994 zeigen eindrücklich, dass die gesellschaftliche Akzeptanz homosexueller Lebensweisen in der Schweiz in den letzten Jahren enorm gestiegen ist. Auch die Gesetzgebungstätigkeiten in anderen europäischen Ländern (vgl. Allg. Einl. IV N 6; Allg. Einl. V N 1 ff.) dürften einen Einfluss auf diesen Wandel ausgeübt haben. Ferner dürften sich die guten Erfahrungen mit den kantonalen Partnerschaftsgesetzen in Genf und Zürich positiv ausgewirkt haben.
- 16 Im Einzelnen weist das **Bundesgesetz** über die eingetragene Partnerschaft – so wie bereits der Vorentwurf und der Entwurf – zahlreiche Parallelen, aber auch mehrere, teilweise kleinere Unterschiede zur Ehe auf, konform dem Grundsatzentscheid des Bundesrates, ein Institut mit im Vergleich zur Ehe relativ eigenständigen Wirkungen zu schaffen (vgl. Allg. Einl. IV N 8; WOLF, recht 2002, 163 FN 61). Mit Bezug auf die Frage, in welchen Bereichen die Differenzen zur Ehe liegen, unterscheidet WOLF zwischen dem „formalpartnerschaftlichen Bereich“ und dem „familienrechtlich geschützten Kernbereich“ der Ehe (WOLF, recht 2002, 157, 163; so auch HOCHL, Gleichheit – Verschiedenheit, 41 f., die die Trennlinie zwischen den partnerschaftlichen Elementen und dem familiengeschützten Bereich der Ehe ausmacht). Hinsichtlich des ersten Bereichs, wozu WOLF das Steuerrecht, das Erbrecht oder das Sozialversicherungsrecht zählt, werden eingetragenen Partnerinnen und Partnern weitgehend die gleichen Rechte und Pflichten wie Ehegatten eingeräumt. Vom zweiten Bereich hingegen, wozu das Vermögensrecht, die Scheidungsre-

Allg. Einl. IV. Die Entstehung des Partnerschaftsgesetzes

gelung oder das Kindesrecht gezählt werden, werden eingetragene Partnerinnen und Partner weitgehend ausgeschlossen (WOLF, recht 2002, 157, 163; so auch HOCHL, Gleichheit – Verschiedenheit, 41 f.). Hier zeigt sich wiederum der dem Gesetz zugrundeliegende Gedanke, nur bei vergleichbarer Interessenlage an die Eintragung dieselben Rechtsfolgen zu knüpfen wie etwa an die Eheschliessung.

Das Gesetz geht davon aus, dass eingetragene Partnerinnen und Partner **keine gemeinschaftsbedingten Nachteile** zu verzeichnen haben (diesem Grundsatzentscheid zustimmend SCHWENZER, FamPra.ch 2002, 223, 226; kritisch hingegen WOLF, recht 2002, 157, 167). Die **Lebensrealität** vieler gleichgeschlechtlicher Paare **entspricht indessen nicht dem Idealtypus des Gesetzes** von zwei finanziell unabhängigen erwachsenen Personen, die durch ihre Gemeinschaft in ihrer Erwerbstätigkeit kaum eingeschränkt werden. Gerade lesbische Frauen, die früher in einer traditionellen Ehe gelebt haben, sind in ihrem beruflichen Fortkommen und in ihrer Erwerbstätigkeit oftmals eingeschränkt. In vielen Haushalten von lesbischen Paaren leben Kinder. Das Schutzbedürfnis ist bei diesen Paaren nicht anders als bei heterosexuellen Paaren mit Kindern. Dass das Partnerschaftsgesetz – mit Ausnahme von Art. 27 PartG – die Rechtsbeziehung zu Kindern nicht regelt, ist zu bedauern. Keine Berücksichtigung findet zudem der Umstand, dass für Frauen auch in bedeutendem Masse die Sozialisation, Vorurteile und weitere geschlechtsspezifische Schranken zu Einschränkungen in der Erwerbstätigkeit führen. Eine zukunftsweisende Regelung hätte nicht nur das Erwachsenenpaar als solches im Auge haben sollen, sondern ebenso die über die Zweiergemeinschaft hinausreichenden Verpflichtungen sowie die Stellung der beteiligten Frauen und Männer im gesellschaftlichen Kontext.

V. Referendum und Abstimmung

Die EDU und die Evangelische Volkspartei (EVP) ergriffen gemeinsam mit anderen Organisationen das **Referendum** gegen das neue Gesetz (vgl. AmtlBull NR 2004, 1236, Aeschbacher). Stark vertreten im Referendumskomitee war auch die SVP, welche später die Nein-Parole fassen sollte. Die Gegnerschaft machte geltend, ein neuer Zivilstand «Eingetragene Partnerschaft» schwäche die Familie, die

Allg. Einl. IV. Die Entstehung des Partnerschaftsgesetzes

Urzelle der Gesellschaft, und führe zu neuen Ungleichheiten. Zudem sei der Aufwand mit Blick auf die geringe Zahl von Paaren, die sich eintragen lassen würden, unverhältnismässig. Die bestehenden Möglichkeiten würden ausreichen, um gleichgeschlechtliche Beziehungen rechtlich abzusichern, und es sei zu befürchten, dass nach der Einführung der eingetragenen Partnerschaft weitere Schritte folgen würden, insbesondere die Einführung der Möglichkeit der Adoption. Aber auch Argumente wie dasjenige, die homosexuelle Lebensweise stelle ein erhöhtes Gesundheitsrisiko dar, fehlten in den Referendumsunterlagen nicht. Das Referendum kam mit 66'853 gültigen Unterschriften zustande (BBl 2004, 5865).

- 19 Im **Abstimmungskampf** betonte die **Gegnerschaft** vor allem, dass das Partnerschaftsgesetz Ehe und Familie als das traditionelle Fundament der Gesellschaft gefährde. Das Gesetz stelle nur einen ersten Schritt dar; als nächster werde die Forderung folgen, schwulen und lesbischen Paaren die Adoption zu gestatten und den Zugang zur Fortpflanzungsmedizin zu öffnen. Schliesslich wurde der angeblich unverhältnismässige Verwaltungsaufwand ins Feld geführt. Letztlich wandten sich diese Argumente nicht so sehr gegen die konkrete Vorlage – die keine Gleichstellung mit der Ehe oder gar deren Öffnung enthielt und den Zugang zu Adoption und Fortpflanzungsmedizin ausdrücklich ausschloss – als gegen eine Aufwertung der gleichgeschlechtlichen Lebensweise ganz allgemein, die als Bedrohung der traditionellen Ehe und Familie empfunden wurde. Wie etwa die Verwendung des Begriffs «schwul-lesbische Liebe» zeigt, war allerdings selbst das gegnerische Komitee nicht völlig unbeeinflusst von der gesellschaftlichen Entwicklung geblieben.
- 20 Die **befürwortende Kampagne** wurde von den nationalen Organisationen der Schwulen und Lesben sowie von deren Angehörigen und später auch von den regionalen Vereinen getragen. Unterstützung fand sie namentlich bei den Grünen, der SP und der FDP, während die Vorlage in der CVP, die schliesslich ebenfalls die Ja-Parole fassen sollte, umstritten war. Man hütete sich davor, von Gleichstellung mit verschiedengeschlechtlichen Paaren zu sprechen – die Vorlage sah diese ja auch nicht vor –, sondern hob die Unterschiede zur Ehe hervor. Die Kampagne versuchte, mit dem Slogan «Liebe ist ...» die Emotionen anzusprechen, und betonte anhand von Beispielen aus dem Alltag das Bedürfnis gleichgeschlechtlicher Paare nach einer rechtlichen Absicherung ihrer Partnerschaft. Da diese nicht nur

Allg. Einl. IV. Die Entstehung des Partnerschaftsgesetzes

Rechte, sondern auch Pflichten mit sich bringe, komme sie im Übrigen auch Staat und Gesellschaft zugute. Die Institution der Ehe werde nicht angetastet. Jene Strömungen innerhalb der Lesben- und Schwulenbewegung, die der als Anbiederung an heterosexuelle Beziehungsformen empfundenen eingetragenen Partnerschaft skeptisch gegenüberstanden, meldeten sich nicht zu Wort.

Im Abstimmungskampf stand das Partnerschaftsgesetz im Schatten 21
der anderen Vorlage, über die gleichzeitig zu entscheiden war, nämlich des Bundesbeschlusses vom 17. Dezember 2004 betreffend die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an «Schengen» und an «Dublin» (BBl 2004, 7149 ff.). Die **Volksabstimmung** fand am 5. Juni 2005 statt. Bei einer überdurchschnittlich hohen Stimmbeteiligung von 56,5 % wurde das Partnerschaftsgesetz mit 58,0 % Ja-Stimmen angenommen. Der Ja-Stimmen-Anteil schwankte zwischen 68,6 % in Basel-Stadt und 41,6 % in Appenzell Innerrhoden; in sieben Kantonen (Uri, Schwyz, Appenzell Innerrhoden, Thurgau, Tessin, Wallis und Jura) überwogen die Nein-Stimmen, zum Teil allerdings sehr knapp (BBl 2005, 5183, 5185). Zustimmung erhielt die Vorlage vor allem von jüngeren Stimmenden sowie von Personen mit höherem gesellschaftlichem Status und Bildungsniveau. Gläubige Stimmende lehnten das Gesetz tendenziell ab; die Konfessionszugehörigkeit erwies sich von geringerer Bedeutung. Klar befürwortet wurde die Vorlage von der politischen Linken (ENGELI/TRESCH, Vox-Analyse, 17 ff.).

Anscheinend **fällten die Stimmenden ihren Entscheid** weniger 22
aufgrund der konkreten Ausgestaltung der eingetragenen Partnerschaft als **aufgrund ihrer Einstellung zur Homosexualität** im Allgemeinen (ENGELI/TRESCH, Vox-Analyse, 21 f.). Offen bleibt, ob eine Mehrheit der Abstimmenden auch ein grösseres Mass an Ähnlichkeit zwischen eingetragener Partnerschaft und Ehe oder gar die Gleichstellung von gleich- und verschiedengeschlechtlichen Paare akzeptiert hätte. Immerhin zeigt das Abstimmungsergebnis, dass die Existenz sowie auch die Schutzbedürftigkeit und -würdigkeit gleichgeschlechtlicher Paare überwiegend anerkannt wird.

Das Gesetz ist **am 1. Januar 2007 in Kraft getreten** – abgesehen 23
von den Änderungen der Art. 95 und 105 ZGB, mit welchen die Heirat zwischen Stiefeltern und Stiefkindern gestattet wurde und die bereits am 1. Januar 2006 in Kraft traten (AS 2005, 5685, 5696). Der

Allg. Einl. IV. Die Entstehung des Partnerschaftsgesetzes

Bundesrat begründete den relativ späten Termin der Inkraftsetzung damit, dass der Erlass der Ausführungsbestimmungen und der notwendigen Gesetzesänderungen in Bund, Kantonen und Gemeinden sowie die Anpassung der EDV-Programme ihre Zeit benötigten (Pressemitteilung vom 9. Dezember 2005).