

Zusammenfassung der Motion

In einer am 27. Juni 2006 eingereichten und begründeten Motion (*TGR S. 1539*) beantragen Grossrat Jean-Jacques Collaud und Grossrätin Christiane Feldmann eine Änderung der Gesetzgebung, durch die nicht verheiratete Paare unterschiedlichen Geschlechts, die in gemeinsamem Haushalt leben (Konkubinatspartner) auf kantonaler Ebene dieselben Rechte und Pflichten wie eingetragene Partner erhalten, sofern sie seit einer gewissen Zeit (z. B. zwei Jahre) zusammenleben.

Antwort des Staatsrats

Um zur Motion Stellung nehmen zu können, ist es wichtig, zuerst die heutige rechtliche Situation der Konkubinatspartner zu umreissen und die Schwierigkeiten darzulegen, die die Schaffung eines kantonalen Status für die Konkubinatspartner zur Folge hätte.

Eingangs sind zwei Punkte zu präzisieren:

- a) Artikel 14 Abs. 1 der Kantonsverfassung gewährleistet die Freiheit, eine andere Lebensform als die Ehe zu wählen. Die Anerkennung dieser Freiheit bedeutet nun aber nicht, dass der kantonale Gesetzgeber verpflichtet wäre, Konkubinatspartnern eine besondere Rechtstellung zu verleihen. Dies ergibt sich bereits aus dem Text von Artikel 14 Abs. 2 der Verfassung. Die Vorarbeiten bestätigen denn auch, dass der Verfassungsrat nur für gleichgeschlechtliche Partner einen Sonderstatus schaffen wollte.
- b) Die Motion betrifft nur Konkubinatspartner unterschiedlichen Geschlechts. Eine Ungleichbehandlung heterosexueller und homosexueller Paare erscheint jedoch schwer vertretbar, insbesondere angesichts der Bundesgesetzgebung über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare, die am 1. Januar 2007 in Kraft treten wird.

Heutige Situation der Konkubinatspartner

Das Fehlen einer allgemeinen Regelung des Konkubinats bedeutet nicht, dass diese Art Lebensgemeinschaften vom Recht nicht beachtet wird. Das Konkubinats gilt als Vertrag zwischen zwei Partnern, auf den man je nach den zu lösenden Problemen und den Umständen des Einzelfalls die passenden Regeln anwendet. Die Rechtsprechung hat diesbezüglich sowohl im öffentlichen wie im privaten Recht zahlreiche Regeln aufgestellt. Ausserdem berücksichtigen gewisse gesetzliche Bestimmungen die besondere Situation der Konkubinatspartner.

Im **Bundesrecht** ist dafür etwa der Bereich des Persönlichkeitsrechts – Artikel 28 ff. ZGB – zu nennen, in dem häufig der Begriff «nahe verbundene Personen» verwendet wird. Dieser Begriff umfasst alle Personen, die in einer engen Gemeinschafts- und Gefühlsbeziehung leben, und schliesst folglich die Konkubinatspartner ein. Eine weitere Bestimmung, die Konkubinatspartnern Rechte einräumt, ist Artikel 298a ZGB, der unverheirateten Eltern ermöglicht, die elterliche Sorge für ihre Kinder gemeinsam auszuüben. Ferner sind die Artikel 406a ff. OR zu nennen, die auf den Auftrag zur Ehe- oder zur Partnerschaftsvermittlung regeln (in diesen Bestimmungen wird der Begriff Partnerschaft in einem weiten Sinn, der

Konkubinatspartner einschliesst, verstanden). Im öffentlichen Recht stellt das Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare «Personen, die eine faktische Lebensgemeinschaft führen» in Bezug auf Ausstand, Unvereinbarkeit und Zeugnisverweigerungsrecht Ehegatten und eingetragenen Partnern gleich.

Im **kantonalen Recht** wird der besonderen Situation von Konkubinatspartnern je nach Bereich auf unterschiedliche Weise Rechnung getragen. Die wichtigsten Bereiche sind folgende:

Gesundheitsbereich

Das Gesundheitsgesetz verwendet den Begriff «Angehörige» im Sinne von «nahe verbundene Personen», insbesondere in den Bestimmungen über die Begleitung der Patienten und ihre Verbindung mit der Aussenwelt (Art. 41 f. und 55). Es wirft somit unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung der Konkubinatspartner keine Probleme auf.

Steuerrecht

Im Steuerrecht werden Konkubinatspartner wie Ledige behandelt. Der Gesetzesvorentwurf über die Erbschafts- und Schenkungssteuer trägt der Situation der Konkubinatspartner Rechnung, indem er für Personen, die sei zehn Jahren in gemeinsamem Haushalt wohnen und dasselbe Steuerdomizil haben, einen tieferen Satz festsetzt als für die übrigen «Nichtverwandten».

Im Bereich der Einkommens- und Vermögenssteuer haben die Kantone keinen Spielraum bei der Festsetzung des Steuersatzes der Konkubinatspartner, wie die neueste Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Artikel 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden bestätigt.

Sozialversicherungsrecht

Bei den kantonalen Sozialversicherungen (Gesetz über die Familienzulagen und Gesetz über die Mutterschaftsbeiträge) werden unverheiratete Eltern im Allgemeinen gleich wie verheiratete Eltern behandelt.

Bekanntlich sind die wichtigsten Sozialversicherungen bundesrechtlich geregelt. Der Spielraum, der den Kantonen verbleibt, erlaubt es nicht, für die Konkubinatspartner einen besonderen kantonalen Status vorzusehen. Immerhin sind zwei Besonderheiten in den Bereichen berufliche Vorsorge und Krankenversicherung zu erwähnen.

Das Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge bestimmt in Artikel 20a Abs. 1 Bst. a, dass die Vorsorgeeinrichtung unter anderen folgende begünstigte Personen für die Hinterlassenenleistungen vorsehen kann: «natürliche Personen, die vom Versicherten in erheblichem Masse unterstützt worden sind, oder die Person, die mit diesem in den letzten fünf Jahren bis zu seinem Tod ununterbrochen eine Lebensgemeinschaft geführt hat oder die für den Unterhalt eines oder mehrerer gemeinsamer Kinder aufkommen muss». Das Gesetz über die Pensionskasse des Staatspersonals wird zurzeit total revidiert. Im Rahmen dieser Gesetzgebungsarbeiten wird auch die Berücksichtigung der besonderen Stellung der Konkubinatspartner geprüft.

Bei der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung sind die Grundbeträge der Einkommensgrenzen für Ehepaare und Konkubinatspartner verschieden. Für Ehepaare beträgt diese Grenze zurzeit 55 400 Franken für beide Ehegatten gemeinsam, während sie bei allein stehenden Personen ohne Kinder (37 400 Franken) oder mit unterhaltsberechtigten Kindern (45 900 Franken) für jeden Konkubinatspartner einzeln gilt. Das wirkt sich oft zum Vorteil der Konkubinatspartner aus.

Sozialhilfe

In der Sozialhilfe wird kommt der Begriff des gleichen (gemeinsamen) Haushalts bei der Festsetzung der Monatspauschale für den Lebensunterhalt zur Anwendung. Der Situation der Konkubinatspartner wird dort folglich Rechnung getragen.

Was die Hilfe bei der Eintreibung von Unterhaltsforderungen anbelangt, so ist die Stellung der Geschiedenen, die im Konkubinat leben, in der Regel besser als diejenige der Wiederverheirateten. Beim Entscheid über den Grundsatz und die Höhe eines Vorschusses rechnet das zuständige Amt nämlich Einkommen und Vermögen des neuen Ehegatten zu denjenigen des Gesuchstellers hinzu, während beim Konkubinat bloss der Wert der Haushaltarbeit des Konkubinatspartner berücksichtigt wird (Art. 4 Abs. 4 des Beschlusses über die Eintreibung von Unterhaltsforderungen und die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt der Kinder, Ehegatten oder Ex-Ehegatten).

Es ist noch zu erwähnen, dass die Situation der Konkubinatspartner im Rahmen des Projekts zur Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens für die kantonalen Sozialleistungen überprüft werden wird.

Mietrecht und Wohnraumförderung

Die Miete ist bundesrechtlich geregelt, wobei den Konkubinatspartnern keine besonderen Rechte, etwa bei der Kündigung, zustehen. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen sind daran gebunden.

Bei der Wohnraumförderung werden Konkubinatspaare mit Kindern in der Praxis jedoch wie Familien behandelt.

Unvereinbarkeiten, Ausstand und Zeugnisverweigerungsrecht

Die Bestimmungen über die Unvereinbarkeiten, die Ausstandsgründe und die Zeugnispflicht sind in Bezug auf die Situation der Konkubinatspartner nicht aufeinander abgestimmt, obwohl diese drei Kategorien von Vorschriften ähnliche Ziele verfolgen. Die Rechtslage ist folgende:

a) Unvereinbarkeiten

Das Konkubinat gilt in der kantonalen Gesetzgebung nicht als Unvereinbarkeitsgrund.

b) Ausstandsgründe

Das Gesetz über die Gerichtsorganisation bestimmt: «Ein Richter oder Mitarbeiter des Gerichtswesens kann von einer Partei abgelehnt werden oder von selbst in den Ausstand treten, wenn zwischen ihm und einer Partei besondere Freundschaft ... besteht » (Art. 54 Bst. a) oder «wenn andere ernsthafte Gründe seine Unparteilichkeit

bezweifeln lassen (Art. 54 Bst. c). Folgende Gesetze verweisen für die Ausstandsregelung einfach auf diejenige des Gerichtsorganisationsgesetzes: Gesetz über die Oberamtmänner (Art. 9 Abs. 1), Gesetz über die Gewerbegerichtsbarkeit (Art. 11), Gesetz über die Mietgerichtsbarkeit (Art. 10), Gesetz über die Jugendstrafrechtspflege (Art. 10 Abs. 4), Ausführungsgesetz über den Mietvertrag und den nichtlandwirtschaftlichen Pachtvertrag (Art. 6).

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege sieht vor, dass eine Person, die eine Angelegenheit zu instruieren, einen Entscheid zu treffen oder dabei mitzuwirken hat, von Amtes wegen oder auf Antrag in den Ausstand treten muss, falls die Person, die mit ihr in gemeinsamem Haushalt lebt, an der Sache ein unmittelbares Interesse hat (Art. 21 Abs. 1 Bst. a). Folgende Gesetze verweisen einfach auf das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege: Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (Art. 15), Gesetz über das Staatspersonal (Art. 70), Gesetz über die Organisation des Verwaltungsgerichts (Art. 20 Abs. 1), Gesetz über das Grundbuch (Art. 9 Abs. 1).

Das neue Grossratsgesetz sieht vor, dass ein Mitglied des Grossen Rates während der Sitzungen des Grossen Rates und seiner Organe in den Ausstand treten muss, wenn der behandelte Gegenstand die Person, mit der es in gemeinsamem Haushalt lebt, privat besonders betrifft (Art. 56 Abs. 1 Bst. b).

Das Gesetz über die Gemeinden kennt den Ausstandsgrund des «engen Verwandtschafts-, Schwägerschafts-, Pflicht- oder Abhängigkeitsverhältnisses» (Art. 65 Abs. 1 und 73). Nach Artikel 28 Bst. d des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden liegt bei Personen, die im gleichen Haushalt leben, ein enges Pflicht- oder Abhängigkeitsverhältnis vor, so dass Konkubinatspartner erfasst werden.

Das Gesetz über das Notariat regelt die Ausschliessungsgründe, ohne das Konkubinat zu erwähnen (vgl. Art. 21 Abs. 2).

Das Gesetz über die Versicherung der Gebäude gegen Brand und andere Schäden sieht in allgemeiner Weise vor, dass ein Mitglied einer Schätzungskommission in Ausstand treten muss «wenn es am Ergebnis der Schätzung beteiligt ist» (Art. 24 Bst. d).

c) Zeugnisverweigerungsrecht

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Art. 54) und die Zivilprozessordnung (Art. 214) sehen kein Zeugnisverweigerungsrecht für Konkubinatspartner vor. Die Strafprozessordnung ihrerseits gewährt einer «Person, die ... seit mehr als einem Jahr eheähnlich mit ihm [dem Beschuldigten] zusammenlebt» ein Zeugnisverweigerungsrecht (Art. 78 Bst. b).

Durch die Schaffung eines kantonalen Status für Konkubinatspartner bedingte Schwierigkeiten

Es gibt keine einheitliche Definition des Konkubinats. Im allgemeinen Sprachgebrauch bezeichnet man mit diesem Wort zahlreiche Arten von Lebensgemeinschaften, die sich untereinander durch ihre Intensität, ihre Dauer oder das Geschlecht der Partner unterscheiden. In einem Urteil aus dem Jahr 1990 hatte das Bundesgericht jedoch Gelegenheit, das Konkubinat zu definieren als «eine auf längere Zeit, wenn nicht auf Dauer angelegte umfassende Lebensgemeinschaft 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 Bettgemeinschaft bezeichnet wird ... Indessen kommt nicht allen drei Komponenten dieselbe Bedeutung zu. Fehlt die Geschlechtsgemeinschaft oder die wirtschaftliche Komponente, leben die beiden Partner aber trotzdem in einer festen und ausschliesslichen Zweierbeziehung, halten sich gegenseitig die Treue und leisten sich umfassenden Beistand, so ist eine eheähnliche Gemeinschaft zu bejahen» (BGE 118 II 235, Erw. 3b).

Angesichts dieser Definition können zahlreiche Arten von Lebensgemeinschaften als Konkubinate betrachtet werden, und es ist nicht einfach, im Einzelfall festzustellen, ob tatsächlich ein Konkubinat vorliegt oder nicht. Insbesondere ist das Bestehen eines gemeinsamen Haushalts nicht unbedingt massgebend.

Unter diesen Umständen würden die Erfordernisse der Rechtssicherheit verlangen, die generelle Gleichstellung der Konkubinatspartner mit den eingetragenen Partnern einer gewissen Formstrenge zu unterstellen, insbesondere einer amtlichen Registrierung, etwa durch die Zivilstandsbeamten. Das Einrichten eines Registers ist aber nicht wünschbar. Die Grundlagen für die Führung und die Kontrolle des Registers wären nämlich unzureichend. Wie könnten die Registerführer mit Sicherheit den Beginn des Konkubinats bestimmen, insbesondere bei Konkubinatspaaren, die aus dem Ausland oder auch einfach aus anderen Kantonen zuziehen? Die Eintragungen im Zusammenhang mit dem Ende des Konkubinats würden ähnliche Probleme stellen, da ja – im Gegensatz zur Auflösung der eingetragenen Partnerschaft, die sich durch einen gerichtlichen Entscheid offiziell manifestiert, – das Ende des Konkubinats einzig auf dem Willen der Konkubinatspartner beruht. Die Registerführung würde faktisch allein auf den Aussagen der Betroffenen beruhen; das ist unter dem Gesichtspunkt der Verlässlichkeit eines Registers mit Rechtswirkungen nicht zulässig.

Schlussfolgerung

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen wäre es nicht sinnvoll, für die Konkubinatspartner einen mit der eingetragenen Partnerschaft vergleichbaren kantonalen Status zu schaffen. Solange die Rechtsstellung der Konkubinatspartner nicht auf Bundesebene geregelt ist, ist es besser, der Situation der Konkubinatspartner jeweils punktuell Rechnung zu tragen.

Mehrere bedeutende Rechtsetzungsvorhaben, die anstehen, insbesondere das neue Gesetz über die Erbschafts- und Schenkungssteuer und dasjenige zur Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens für die kantonalen Sozialleistungen werden die Gelegenheit bieten, unter Berücksichtigung der Besonderheiten des jeweiligen Gebiets zu prüfen, ob Konkubinatspartner wie Ehegatten und eingetragene Partner behandelt werden sollen.

Im Übrigen wird die Vereinheitlichung der Regelungen für Konkubinatspartner beim Ausstand und beim Zeugnisverweigerungsrecht im Rahmen der nächsten Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes berücksichtigt werden können. Was den Zivilprozess betrifft, so wird der Spielraum des Kantons durch die neue eidgenössische Prozessordnung eingeschränkt.

Wir beantragen Ihnen daher, die Motion abzulehnen.

Freiburg, den 10. Oktober 2006