



An den Grossen Rat

23.5650.02

JSD/P235650

Basel, 30. April 2024

Regierungsratsbeschluss vom 30. April 2024

Motion Raphael Fuhrer und Konsorten betreffend «PACS und Verantwortungsgemeinschaft für Basel-Stadt»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 7. Februar 2024 die nachstehende Motion Raphael Fuhrer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Paare, die sich rechtlich absichern möchten, haben zurzeit im Kanton Basel-Stadt zwei Optionen: Entweder die beiden Personen heiraten und damit regelt der Staat ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten umfassend. Oder sie regeln mittels Konkubinatsvertrag ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten durch Privatrecht, dort wo das möglich ist. Zweiteres bedeutet teils grossen Aufwand und erfordert ein hohes Mass an juristischer Kompetenz. Seit der Einführung der «Ehe für alle» gibt es auch für gleichgeschlechtliche Paare nur diese zwei Optionen.

Zwei oder mehrere Personen, die Verantwortung teilen und sich gegenseitig absichern wollen, ohne dass sie in einer Paarbeziehung sind, haben nur die Option, dies im Privatrecht zu regeln, sofern dies überhaupt möglich ist. Dieser Prozess ist mit noch grösseren Hürden als beim Konkubinatsvertrag verbunden, da die betroffenen Lebensbereiche in separaten privatrechtlichen Verträgen geregelt werden müssen. Diese Hürden führen oft dazu, dass Vertrauensverhältnisse trotz bestehendem Absicherungswunsch nicht rechtlich abgesichert werden. Der Kanton könnte hier sowohl Paaren, die aus verschiedenen Gründen nicht heiraten können oder wollen, als auch Personen, die zwar nicht in einer Paarbeziehung leben, aber dennoch gegenseitige Rechte und Pflichten regeln möchten, die gegenseitige Absicherung in kantonalen Belangen erleichtern. Es gibt bereits zwei Rechtsinstitute, die sich dafür anbieten würden:

Ein «pacte civil de solidarite» (PACS) regelt die gegenseitigen Rechte und Pflichten von zwei volljährigen, nicht direkt verwandten Personen, die eine dauerhafte Lebensgemeinschaft bilden. Diese Regelung gilt sowohl gegenüber Dritten als auch untereinander und ist ausschliesslich für Paare gedacht. Ein PACS ist ein zivil-säkulares Institut und heute bereits in den Kantonen Genf und Neuenburg eingeführt. Auch in Frankreich haben Paare die Möglichkeit, diese Rechtsform zu wählen. Auf eidgenössischer Ebene ist das Anliegen ebenfalls aufgegleist ([link](#)). Der PACS hat zum Ziel, ein zu den durch die Ehe geregelten Lebensbereiche vergleichbares Institut zu sein. Im Gegensatz zum Konkubinat würde ein PACS die zwei Personen rechtlich als Paar anerkennen. Konkret richtet sich dieses Institut an Menschen, die ihre Paarbeziehung wo es das Bundesrecht zulässt in Bereichen wie dem Erben, Unterhaltspflichten, Hinterbliebenenleistungen, Adoption, Vorsorgevorrichtung, Absicherung der gemeinsamen Wohnung etc. verbindlich absichern möchten und für die eine Ehe nicht in Frage kommt.

Eine Verantwortungsgemeinschaft (VGM) ist ein ziviler Solidaritätsvertrag zwischen zwei oder mehreren volljährigen Personen, die in definierten alltäglichen Bereichen ihres Privatlebens Rechte und Pflichten teilen, jedoch nicht in einer Paarbeziehung zueinander stehen. Dabei können die Personen miteinander verwandt sein oder auch nicht. Die VGM ist als Rechtsinstitut in Teilen in Belgien umgesetzt, in Deutschland wird deren Einführung vorbereitet. Denkbar und wünschenswert ist, dieses Institut nach Intensität der geteilten Verantwortung abzustufen: von einer relativ tiefen Stufe aus startend

wie dem gegenseitigen Auskunfts- und Vertretungsrecht bis hin zu Aspekten wie der Regelung von Elternschaft, Unterhalt und Erbe. Dabei gilt, dass auch die höchste Stufe der VGM nicht an Umfang und Tragweite einer Ehe heranreicht und darum weder Konkurrenz zu noch eine Möglichkeit zu Missbrauch der Ehe ist. Vielmehr orientieren sich die in der VGM geregelten Bereiche an den praktischen Herausforderungen des Alltags einer diversen Gesellschaft mit ihren individuellen, sich ergänzenden Lebensweisen. Nicht anzustreben ist die finanzielle Bevor- oder Benachteiligung gegenüber den zwei (bzw. drei mit PACS) bestehenden Rechtsinstituten Ehe und Konkubinats. Vielmehr muss das Ziel sein, eine nicht gleiche jedoch gleichwertige rechtliche Absicherung ergänzender Modelle geteilter Verantwortung zu den bestehenden Instituten auf kantonaler Ebene zu schaffen. Konkret geht es um Konstellationen wie:

- die gemeinsame Betreuung und Pflege von Angehörigen und Bekannten,
- das Regeln gemeinsamer Wohn- und Haushaltsverhältnisse,
- die Belange gemeinsamer Elternschaft,
- die gegenseitige Absicherung, Organisation und Vertretung unter sich nahe stehender Personen in Belangen ihres Alltags und gemeinsamen Engagements, die über eine längere Zeit Bestand haben.

Dabei werden Bereiche wie das Ausweisen gegenüber und die Anerkennung durch Institutionen und Behörden, Vollmachten, Mitsprache bei Entscheiden, gegenseitige Vertretung, Vertragswesen, Besuchs- und Auskunftsrechte, Anerkennung, Haftung sowie organisatorische und finanzielle Belange, gegenseitige Pflichten und Rechte sowie Verantwortlichkeiten usw. geregelt.

Das Neue an der VGM wäre, dass sie entsprechend der Stufe der Intensität verschiedene Rechte und Pflichten bündelt. Dadurch werden diese Regelungen einfacher und besser zugänglich gemacht - und das für viel breitere Kreise der Gesellschaft als das heute der Fall ist. Gegenseitige Verantwortung zu übernehmen ist gesellschaftlich wünschenswert, denn dies kann zu einer besseren sozialen, gesundheitlichen, rechtlichen und emotionalen Absicherung der involvierten Personen führen. Um dies zu ermöglichen, sind Personen in Verantwortungsgemeinschaften wie auch Paare auf neue Rechtsinstitute angewiesen.

Mit dieser Motion wird der Regierungsrat beauftragt, binnen dreier Jahre im Kanton Basel-Stadt einen PACS sowie eine abgestufte VGM für auf kantonaler Ebene rechtlich regelbare Belange einzuführen und, falls nötig, ein entsprechendes, die gesetzlichen Anpassungen enthaltendes Geschäft dem Grossen Rat vorzulegen.

Raphael Fuhrer, Raffaella Hanauer, Fleur Weibel, Tonja Zürcher, Michela Seggiani, Harald Friedl, Melanie Nussbaumer, Pascal Pfister, Johannes Sieber, Claudia Baumgartner, Mahir Kabakci, Lea Wirz, Niggi Daniel Rechsteiner, Jérôme Thiriet»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 GO) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1^{bis} GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantona-les Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «binnen dreier Jahre im Kanton Basel-Stadt einen PACS sowie eine abgestufte VGM für auf kantonaler Ebene rechtlich regelbare Belange einzuführen und, falls nötig, ein entsprechendes, die gesetzlichen Anpassungen enthaltendes Geschäft dem Grossen Rat vorzulegen».

1.3 Rechtliche Prüfung

1.3.1 Gegenstand der Motion

Mit der Motion wird vom Regierungsrat der Entwurf einer Gesetzesvorlage beantragt (§ 42 Abs. 1 GO). Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Die Motion verlangt nichts, was sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht (§ 42 Abs. 2 GO). Zu prüfen bleibt, ob die Forderungen mit höherrangigem Recht vereinbar sind.

1.3.2 Einführung eines PACS und einer abgestuften VGM für auf kantonaler Ebene rechtlich regelbare Belange

Die Motion fordert die Einführung eines PACS sowie einer abgestuften VGM für auf kantonaler Ebene rechtlich regelbare Belange.

Ein «*pacte civil de solidarite*» (PACS) regelt gemäss der Motionsbegründung «die gegenseitigen Rechte und Pflichten von zwei volljährigen, nicht direkt verwandten Personen, die eine dauerhafte Lebensgemeinschaft bilden». Eine ähnliche Umschreibung findet sich im ausführlichen Bericht des Bundesrats «Übersicht über das Konkubinats im geltenden Recht – Ein PACS nach Schweizer Art?» vom 30. März 2022 (S. 38): «Beim Pacte civil de solidarité (Pacs) handelt es sich um einen Vertrag, der zwischen zwei volljährigen Personen unterschiedlichen oder gleichen Geschlechts geschlossen wird, um ihr Zusammenleben zu regeln.» Der PACS regelt also das Verhältnis zwischen zwei Privatpersonen mit einem Vertrag und dient dem Schutz privater Interessen.

Die *Verantwortungsgemeinschaft (VGM)* ist gemäss der Motionsbegründung zu verstehen als «zivil[e] Solidaritätsvertrag zwischen zwei oder mehreren volljährigen Personen, die in definierten alltäglichen Bereichen ihres Privatlebens Rechte und Pflichten teilen, jedoch nicht in einer Partnerschaft zueinander stehen». Wie beim PACS geht es auch bei der VGM um die vertragliche Regelung von Aspekten des Privatlebens zwischen Privatpersonen.

Rechte und Pflichten zwischen Privatpersonen werden vom Zivilrecht geregelt. Die Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts liegt beim Bund (Art. 122 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Mit dem Erlass des Zivilgesetzbuchs hat der Bundesgesetzgeber diese Gesetzgebungskompetenz ausgeschöpft. Die zivilrechtlichen Bestimmungen der Kantone sind mit Inkrafttreten des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) am 1. Januar 1912 aufgehoben worden, soweit nicht bundesrechtlich etwas Anderes vorgesehen ist (Art. 51 SchIT ZGB). Die Kantone dürfen zivilrechtliche Bestimmungen nur dort noch erlassen, wo das Bundesgesetz solche Regelungen vorbehält (Art. 5 Abs. 1 ZGB). Auch wo im Bundeszivilrecht Lücken bestehen oder eine Regelung überhaupt fehlt, untersagt Art. 5 Abs. 1 ZGB es den Kantonen, kantonales Zivilrecht zu erlassen (Arnold Marti, in: Arnet/Breitschmid/Jungo [Hrsg.], Personen- und Familienrecht, Art. 1–456 ZGB –

Partnerschaftsgesetz, 4. Aufl., Zürich 2023, Art. 5 ZGB N 1). Das bedeutet, dass es mit Bezug auf eine Einführung des PACS und einer abgestuften VGM «auf kantonaler Ebene rechtlich regelbare Belange» nicht gibt. Die Motion verstösst somit gegen höherrangiges Recht und ist damit unzulässig.

1.3.3 Exkurs: Partnerschaftsmodelle in den Kantonen Genf und Neuenburg

Entgegen der Darstellung in der Motionsbegründung ist der PACS als zivilrechtliches Institut heute in keinem Schweizer Kanton eingeführt. Der Kanton Genf kennt das «Partenariat cantonal» (Loi sur le partenariat du 15 février 2001 [LPart-GE; E 1 27]) und der Kanton Neuenburg das «Partenariat enregistré» (Loi sur le partenariat enregistré du 27 janvier 2004; 212.120.10). Diese beiden Institute haben einerseits symbolischen Charakter, indem durch die Registrierung eine Partnerschaft offiziell gemacht wird, und bewirken andererseits in gewissen Belangen eine Gleichstellung der eingetragenen Paare mit verheirateten Paaren betreffend *Aspekte* des kantonalen öffentlichen Rechts (z.B. Erbschaftssteuer, Schenkungssteuer, Besuchsrecht im Spital, Stellung im Verwaltungsverfahren). Sie erfassen ausschliesslich das Verhältnis zwischen dem Paar und dem Staat und sind deshalb dem kantonalen öffentlichen Recht zuzuschlagen. Sie regeln in keiner Weise die gegenseitigen Rechte und Pflichten zweier volljähriger, nicht direkt verwandter Personen. Die Einführung einer vergleichbaren eingetragenen Partnerschaft im kantonalen öffentlichen Recht des Kantons Basel-Stadt wird mit der vorliegenden Motion nicht gefordert.

1.4 Schlussfolgerung

Diese Motion verstösst gegen höherrangiges Recht und ist deshalb als rechtlich unzulässig anzusehen.

2. Weiteres Vorgehen

In den letzten Jahrzehnten sind die Formen des Zusammenlebens immer bunter geworden. Neben verheiratete Paare und die klassische Kernfamilie sind nicht eheliche Lebensgemeinschaften, Ein-Eltern-Familien und Patchwork-Familien getreten. Die Entwicklung hält an: Menschen organisieren ihr Privatleben als Regenbogenfamilie, entscheiden sich für eine Solo-Elternschaft, übernehmen ausserhalb einer Partnerschaft Verantwortung für ein gemeinsames Kind (Co-Parenting), bilden Wahlfamilien oder kümmern sich in unterschiedlichen Konstellationen um Sorge und Pflege für eine betreuungsbedürftige Verwandte oder einen kranken Freund. Lebens- und Wohnformen sowie Sorge- und Solidaritätsbeziehungen werden zunehmend lebenslagebezogen gestaltet.

Die Motion bringt das Bedürfnis zum Ausdruck, dass sich auch Menschen in solchen neueren Lebensformen finanziell und rechtlich niederschwellig absichern können. Der Regierungsrat anerkennt dieses Bedürfnis, und er versteht die mit der Motion verbundene Handlungsaufforderung, gesetzliche Antworten auf diese neuen gesellschaftlichen Herausforderungen zu finden. Die Schwierigkeit der vorliegenden Motion liegt nun darin, dass für die Regelung der Verhältnisse zwischen Privatpersonen (namentlich im Familienrecht, Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Erbrecht, Vertragsrecht) der Bundesgesetzgeber zuständig ist (vgl. Ziffer 1.3.2). Diese Bundeskompetenz ist sinnvoll, weil sie gewährleistet, dass bezüglich privater Verhältnisse schweizweit einheitliche Regelungen gelten. Das ist heute noch wichtiger als zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ZGB. Denn moderne Biografien sind stark von Mobilität geprägt. Es würde zu grossen Unsicherheiten führen, wenn mit einem Kantonswechsel auch die rechtlichen Regelungen der privaten Verhältnisse wegfallen oder ändern würden.

Der Bundesgesetzgeber hat die gesellschaftlichen Entwicklungen im Bereich neuer Lebensformen im Blick und handelt. So hat er zum Beispiel das Erbrecht flexibler ausgestaltet (Inkrafttreten am 1. Januar 2023). Er hat die Pflichtteile gesenkt, was den Erblasserinnen und Erblassern ermöglicht, über einen grösseren Teil ihres Nachlasses frei zu verfügen. So können beispielsweise faktische Lebenspartnerinnen und Lebenspartner oder andere enge Bezugspersonen stärker begünstigt

werden. Bereits mit dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, das per 1. Januar 2013 das alte Vormundschaftsrecht abgelöst hat, haben sogenannte «nahestehende Personen» eine stärkere Stellung erhalten. Gemäss Art. 378 Abs. 1 Ziff. 4 ZGB hat etwa die Person, die mit einer urteilsunfähigen Person einen gemeinsamen Haushalt führt und dieser regelmässig und persönlich Beistand leistet, unter bestimmten Umständen gewisse gesetzliche Vertretungs- und Entscheidungsrechte im medizinischen Bereich. Damit sind Personen in Verantwortungsgemeinschaften angesprochen (vgl. Botschaft zur Änderung des schweizerischen Zivilgesetzbuches [Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht] vom 28. Juni 2006, BBl 2006, S. 7001 ff., 7037). Mit der laufenden Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts sollen die nahestehenden Personen noch weitergehende Rechte erhalten. Der Regierungsrat unterstützt das und hat dies so auch in seiner Vernehmlassungsantwort vom 9. Mai 2024 zum Ausdruck gebracht.

Eine bedeutende Entwicklung findet aktuell in der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats statt: Am 16. Juni 2022 hatte der Ständerat Andrea Caroni die Parlamentarische Initiative «Einen Pacts für die Schweiz» eingereicht (22.448). Die Initiative fordert Folgendes: «Es seien die Rechtsgrundlagen für einen «Pacte civil de solidarité» (PACS) zu schaffen. Grundlage hierfür sei der bundesrätliche Bericht «Ein PACS nach Schweizer Art» (30. März 2022), wobei der PACS grundsätzlich als «Konkubinats plus» auszugestalten sei.» Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats hat der Initiative am 3. November 2022 Folge gegeben und die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats hat am 12. Januar 2023 zugestimmt. Die Kommission des Ständerats hat eine fünfköpfige Subkommission unter dem Vorsitz von Andrea Caroni eingesetzt. Diese wird bis zum vierten Quartal 2024 die Eckwerte der Umsetzung vorschlagen und bis zum vierten Quartal 2025 den Vorentwurf und den erläuternden Bericht vorberaten¹. Es ist nicht auszuschliessen, dass die parlamentarische Debatte auch neue Formen des Zusammenlebens jenseits von Paarbeziehungen umfassen wird. Zur Gesetzesvorlage wird eine Vernehmlassung durchgeführt werden, in deren Rahmen sich der Regierungsrat äussern können.

Der Regierungsrat kann also der Handlungsaufforderung der Motion nicht in der gewünschten Form nachkommen, weil die entsprechende Regelungskompetenz beim Bund liegt. Selbstverständlich verfolgt er aber die Gesetzgebungsarbeiten des eidgenössischen Parlaments bezüglich des PACS, und er ist gerne bereit, dem Grossen Rat hierzu und – sobald die Vorlage des Bundes feststeht – zur eventuell erforderlichen kantonalen Einführungsgesetzgebung im Rahmen eines Anzugs zu berichten. Inwieweit dereinst die PACS-Paare den Ehepaaren im basel-städtischen Recht gleichgestellt werden sollen, wird auf kantonaler Ebene dann noch politisch zu debattieren sein.


Der Motionär erwähnt in der Motionsbegründung die eingetragene Partnerschaft nach den Modellen der Kantone Genf und Neuenburg, er hat diese aber nicht in die Motionsforderung aufgenommen. Mit gutem Grund: Diese Partnerschaftsmodelle eignen sich nicht für eine rechtliche und finanzielle Absicherung von Paarbeziehungen. Sie tragen den vielfältigen Lebensformen von heute, wie der Motionär sie vor Augen hat, kaum Rechnung. Die entsprechenden Gesetze wurden in den Nullerjahren beschlossen, noch vor dem Inkrafttreten des (Bundes-)Gesetzes über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare vom 18. Juni 2004 (PartG; SR 211.231). Heute, ein Vierteljahrhundert später, steht die Ehe auch gleichgeschlechtlichen Paaren offen und erarbeitet der Bundesgesetzgeber gesetzliche Bestimmungen für einen PACS. Vor diesem Hintergrund würde es wie aus der Zeit gefallen wirken, wenn der Kanton Basel-Stadt nun eine eingetragene Partnerschaft einführt.

¹ Vgl. Medienmitteilung vom 9. Januar 2024, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-s-2023-01-09-2.aspx>.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir dem Grossen Rat, die Motion Raphael Fuhrer und Konsorten betreffend «PACS und Verantwortungsgemeinschaft für Basel-Stadt» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin