

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. September 2015

867. Kantonale Volksinitiative «Schutz der Ehe» (Gültigkeit und Verzicht auf Gegenvorschlag)

1. Zustandekommen

Am 30. März 2015 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 31. Oktober 2014 (ABl 2014-10-31) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Schutz der Ehe» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 9. Juni 2015 (ABl 2015-06-19) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst.

Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über deren Gültigkeit (Abs. 1). Hält er die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (Abs. 2). Hält er sie für wenigstens teilweise gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (Abs. 4).

2. Inhalt

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgendes Begehrten gestellt:

«Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

Art. 13, neuer Absatz 2:

Die Ehe ist die auf Dauer angelegte und gesetzlich geregelte Lebensgemeinschaft von Mann und Frau.»

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

«Das Grundrecht auf Ehe in seiner heutigen Form ist gefährdet! Verschiedene Kräfte beabsichtigen, die Ehe für weitere Formen des Zusammenlebens zu öffnen oder gar abzuschaffen. Die Ehe ist die natürliche Basis für stabile Familien und den Fortbestand unserer Gesellschaft. Mit

der vorgenommenen Definition in der Kantonsverfassung soll die Ehe als eine auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaft zwischen einem Mann und einer Frau erhalten und geschützt werden. Die Mehrheit der erwachsenen Schweizer Bevölkerung ist verheiratet und befürwortet damit diese Art des Zusammenlebens. Die Ehe wird häufig aber nicht notwendigerweise zwecks Zeugung von Kindern und Gründung einer Familie eingegangen. Die Öffnung der Ehe für andere Lebensgemeinschaften gefährdet den Bestand und die ursprüngliche Bedeutung der Ehe. Hier droht ein Übergriff, den diese Volksinitiative verhindern will, ehe es zu spät ist!»

3. Gültigkeit

3.1. Vorbemerkungen

Die Volksinitiative «Schutz der Ehe» verlangt eine Änderung der Kantonsverfassung. Dies ist gemäss Art. 23 lit. a KV ein zulässiger Gegenstand einer Initiative.

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

3.2. Einheit der Materie und keine offensichtliche Undurchführbarkeit

Der Grundsatz der Einheit der Materie besagt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass «eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen» (BGE 129 I 366 E. 2.3).

Die Initiative «Schutz der Ehe» zielt darauf ab, den traditionellen Begriff der Ehe als Lebensgemeinschaft zwischen Mann und Frau in der Kantonsverfassung zu verankern. Die Volksinitiative hat lediglich einen Sachbereich zum Gegenstand. Die Einheit der Materie ist damit gewahrt.

Anhaltspunkte dafür, dass die Volksinitiative «Schutz der Ehe» nicht durchführbar wäre, sind nicht vorhanden.

3.3. Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht

Gemäss Art. 51 Abs. 2 BV muss kantonales Verfassungsrecht mit dem Bundesrecht konform sein bzw. darf diesem «nicht widersprechen». Dabei ist neben der inhaltlichen Konformität auch die Berücksichtigung der Kompetenzordnung für die Widerspruchsfreiheit massgebend, denn auch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen ist über-

geordnetes Recht (Art. 49 BV). Damit eine kantonale Volksinitiative gültig ist, darf sie also weder inhaltlich gegen höherrangiges Recht verstossen (Normkonflikt) noch die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen missachten (Kompetenzkonflikt), (vgl. Ulrich Häfelin / Walter Haller / Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich Basel Genf 2012, Rz. 1172).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Volksinitiative «*in dubio pro populo*» («im Zweifel für das Volk») für gültig zu erklären und dem Volk vorzulegen, wenn sie mittels einer wohlwollenden Auslegung nach den anerkannten Auslegungsmethoden in Einklang mit dem übergeordneten Recht gebracht werden kann (vgl. etwa BGE 111 Ia 292 E. 3c/cc; BGE 132 I 282 E. 3.1). Dabei ist jene Auslegungsmöglichkeit zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht sowie zu einem vernünftigen Ergebnis führt und anderseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 139 I 292 E. 5.7 mit weiteren Hinweisen). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verdeutlicht, dass eine Initiative nicht leichtfertig, sondern nur in klaren Fällen für ungültig zu erklären ist (BGE 129 I 392 E. 2.2; BGE 111 Ia 303 E. 4 mit weiteren Hinweisen).

Mit der vorgeschlagenen Verfassungsänderung soll der Begriff der Ehe in den kantonalen Grundrechten definiert werden. Die Ehe wird als eine auf Dauer angelegte und gesetzlich geregelte Lebensgemeinschaft umschrieben, die der Gemeinschaft zwischen Mann und Frau vorbehalten ist. Das Recht auf Ehe und Familie ist von der Bundesverfassung geschützt (Art. 14 BV). Das Ehrerecht ist auf Bundesebene in Art. 90ff. ZGB geregelt. Weder die Bundesverfassung noch das Ehrerecht des ZGB sehen eine ausdrückliche Definition der ehelichen Gemeinschaft vor. Aus dem Wortlaut des ZGB geht jedoch verschiedentlich hervor, dass die Ehe aus «Ehemann» und «Ehefrau» besteht (vgl. etwa 7. Titel, 2. Abschnitt «Die Vaterschaft des Ehemannes», Art. 255 ff. ZGB). Dem heutigen Begriff der Ehe liegt denn auch ein traditionelles Verständnis einer monogamen Verbindung zwischen Mann und Frau zugrunde (vgl. Botschaft zur neuen Bundesverfassung, BBI 1997 I S. 155; Botschaft zum Partnerschaftsgesetz, BBI 2003 1288, S. 1303; BGE 126 II 425 E. 4b). Diesem Ehebegriff widerspricht die Volksinitiative «Schutz der Ehe» nicht, vielmehr möchte sie die heute geltende Definition auf kantonaler Ebene in der Verfassung verankern. Sie verstösst inhaltlich nicht gegen höherrangiges Recht.

Hat der Bund in einem ihm zustehenden Kompetenzbereich eine umfassende Regelung aufgestellt, bleibt kein Raum mehr für kantonales Recht (Häfelin/Haller/Keller, a. a. O., Rz. 1185). Der Begriff der Ehe gehört zum Zivilrecht, das gemäss Art. 122 Abs. 1 BV grundsätzlich Sache des Bundes ist. Der Bund hat im Bereich des Zivilrechts denn auch in grossem Umfang von seiner Rechtsetzungskompetenz Gebrauch gemacht (vgl. BBI 1997 I S. 339). Die Bereiche, in denen die Kantone noch zum Erlass von zivilrechtlichen Normen befugt sind, müssen den Kantonen ausdrücklich vorbehalten sein (Art. 5 Abs. 1 ZGB). Dies ist nur noch in unbedeutenden Teilbereichen der Fall (vgl. BBI 1997 I S. 339). Das Ehrerecht enthält keinen entsprechenden Vorbehalt für eine kantonale Rechtsetzungskompetenz. Die Verankerung des Ehebegriffs in der Kantonsverfassung ist also trotz inhaltlicher Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht im Hinblick auf die Kompetenzordnung fragwürdig.

Die kantonalen Grundrechte haben bei der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen jedoch eine Sonderstellung. In der Gewährleistungspraxis des Bundes ist unbestritten, dass die Kantone die gleichen Grundrechte wie der Bund garantieren können (vgl. etwa BBI 2003 3590 S. 3598 zur Gewährleistung der Verfassung des Kantons Waadt; BBI 2003 3347 S. 3354 zur Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schaffhausen). Dadurch wird lediglich die Grundrechtsbindung des Kantons verdeutlicht (Andrea Marcel Töndury, Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie – Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen nach Art. 51 BV, Zürich Basel Genf 2004, S. 198). Die Bundesverfassung gewährleistet das Recht auf Ehe und Familie in Art. 14 BV. Die Initianten der Volksinitiative «Schutz der Ehe» streben eine Ergänzung von Art. 13 KV an, der in Verdeutlichung des verfassungsmässigen Rechts auf Ehe und Familie den grundrechtlichen Schutz der verschiedenen Formen des Zusammenlebens gewährleistet. Soweit die kantonale Definition das Grundrecht auf Ehe nicht einschränkt, ist dies als zulässig zu erachten.

Bei genauerer Betrachtung stellt sich aber die Frage, ob der vorgeschlagene Art. 13 Abs. 2 KV nicht eigentlich materielles Zivilrecht darstellt. Die Definition der Ehe als Lebensgemeinschaft zwischen Mann und Frau umschreibt einen bestehenden zivilrechtlichen Begriff genauer und ist eine Definition des Ehrechts. Der Grundrechtscharakter dieser Definition ist daher fraglich. In Anwendung des Grundsatzes «*in dubio pro populo*» ist der Initiativtext vorliegend jedoch auf die für die Initianten günstigste Art und Weise auszulegen und als Bestätigung und Konkretisierung der kantonalen Bindung an das Grundrecht auf Ehe und Familie von Art. 14 BV zu verstehen. Die Initiative verankert in diesem Sinne die dem Recht auf Ehe zugrundeliegende Definition der Ehe ausdrück-

lich in der Kantonsverfassung. Durch diese Auslegung kann der Volksinitiative «Schutz der Ehe» ein Sinn beigemessen werden, der nicht klarerweise als unzulässig erscheint.

3.4. Ergebnis

Da die Volksinitiative «Schutz der Ehe» einer Auslegung zugänglich ist, mit der sie mit höherrangigem Recht in Einklang gebracht werden kann, und auch die übrigen Voraussetzungen von Art. 28 Abs. 1 KV erfüllt sind, erweist sie sich als gültig.

4. Beurteilung und Gegenvorschlag

Die Definition der Ehe ist eine Frage des Zivilrechts und damit des Bundesrechts (Art. 122 Abs. 1 BV). Entsprechend ist die Diskussion der Beibehaltung oder Öffnung des heutigen Begriffs der Ehe auf Bundesebene zu führen. Eine Regelung des Ehebegriffs in der Kantonsverfassung ist nicht sinnvoll, insbesondere weil die heutige Definition der Ehe bereits derjenigen der Initianten entspricht und bei einer Veränderung auf Bundesebene eine dem Bundesrecht widersprechende kantonale Definition ohnehin keine Bedeutung mehr hätte. Auch wenn dem Initiativtext durch eine wohlwollende Auslegung ein Sinn beigemessen werden kann, der ihn als gültig erscheinen lässt, ist die Verankerung des Ehebegriffs unter den kantonalen Grundrechten nicht unproblematisch. Der Grundrechtscharakter dieser Definition erscheint fraglich. Entgegen der Meinung des Initiativkomitees ist der Regierungsrat der Ansicht, dass der vorgeschlagene Art. 13 Abs. 2 KV eher dem materiellen Zivilrecht als den Grundrechten zuzuordnen wäre.

Wie es der Kompetenzordnung in zivilrechtlichen Angelegenheiten entspricht, werden heute auf Bundesebene bereits verschiedene Diskussionen über den Ehebegriff geführt. Von verschiedenen Seiten wird eine ausdrückliche Regelung der Frage angestrebt, ob gleichgeschlechtliche Paare das Recht auf Ehe haben sollen oder ob die Ehe der Lebensgemeinschaft zwischen Mann und Frau vorbehalten bleiben soll. So wird die Volksinitiative der CVP «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» vom 5. November 2012 gemäss dem kürzlich ergangenen Bundesbeschluss vom 19. Juni 2015 Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet (BBl 2015 4849). Überdies hat die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates der parlamentarischen Initiative «Ehe für alle» der Grünlberalen Fraktion am 20. Februar 2015 Folge gegeben. Eine Regelung dieser Frage auf Bundesebene ist zu begrüssen. Den Ehebegriff in den Grundrechten der Zürcher Kantonsverfassung festzuhalten, ist aufgrund des Gesagten jedoch problematisch und nicht zweckmässig.

Vorliegend handelt es sich um ein Begehr, das sinnvollerweise nur entweder gutzuheissen oder abzulehnen ist. Da sich die Regelung des Ehebegriffs in der kantonalen Verfassung nach Ansicht des Regierungsrates an der Grenze der Gültigkeit bewegt, ist auf einen Gegenvorschlag zu verzichten.

5. Öffentlichkeit

Es handelt sich vorliegend um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll, enthält in der Regel auch politische Überlegungen, die bis zum Bericht und Antrag an den Regierungsrat vertraulich bleiben müssen, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrates nicht zu beeinträchtigen. Dieser Zwischenentscheid ist daher bis zur Veröffentlichung des Beschlusses über Bericht und Antrag zur Volksinitiative nicht öffentlich (§ 23 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz, LS 170.4).

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 30. März 2015 eingereichte kantonale Volksinitiative «Schutz der Ehe» gültig ist.

II. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, dem Regierungsrat einen Bericht und Antrag zur Gültigkeit der Initiative und über deren Inhalt zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag zur Initiative wird verzichtet.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichtes und des Antrages zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern und die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi