



00.419

**Parlamentarische Initiative  
Vermot Ruth-Gaby.  
Schutz vor Gewalt  
im Familienkreis  
und in der Partnerschaft**

**Initiative parlementaire  
Vermot Ruth-Gaby.  
Protection contre la violence  
dans la famille  
et dans le couple**

*Differenzen – Divergences*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.06.01 (ERSTE PHASE - PREMIÈRE ÉTAPE)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.10.03 (FRIST - DÉLAI)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.12.05 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.03.06 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.06.06 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 23.06.06 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 23.06.06 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Schutz der Persönlichkeit gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen)**

**Code civil suisse (Protection de la personnalité en cas de violence, de menaces ou de harcèlement)**

**Art. 28b Abs. 5**

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Garbani, Hämmerle, Hubmann, Jutzet, Leutenegger Oberholzer, Menétrey-Savary, Sommaruga Carlo, Thanei)

Festhalten

**Art. 28b al. 5**

*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Garbani, Hämmerle, Hubmann, Jutzet, Leutenegger Oberholzer, Menétrey-Savary, Sommaruga Carlo, Thanei)

Maintenir

**Garbani** Valérie (S, NE): La majorité de la commission a suivi le Conseil des Etats en argumentant que sa position ne signifiait pas qu'elle considérait les centres de consultation comme ne répondant pas à un besoin, mais bien plutôt qu'il n'appartenait pas à la Confédération de s'immiscer dans un domaine qui relevait de





l'autonomie des cantons, sans pour autant, corollairement, leur octroyer des moyens financiers pour créer de tels centres.

La position de la majorité apparaît comme étant pragmatique, mais en fait, il ne s'agit aucunement de realpolitik, car si vous suivez la majorité, vous amputez les dispositions légales de protection contre la violence dans la famille et dans le couple de leur deuxième pilier, celui de la prévention, pilier tout aussi fondamental que le premier, celui de la répression.

Sous prétexte de ne pas vouloir contraindre les cantons à mettre sur pied une institution générant des charges ou sous le couvert du principe "Qui commande paie", si vous suivez la majorité, vous exposez les cantons à devoir assumer des conséquences financières bien plus importantes à l'avenir. En effet, la récidive a un coût, et un coût humain. Les atteintes à la santé psychique et physique des victimes sont moins graves lorsque la prise en charge par des professionnels est immédiate, et le taux de récidive est notablement réduit lorsque les auteurs d'actes de violence possèdent une adresse à laquelle se rendre pour obtenir un soutien en vue d'une guérison.

La minorité de la commission est d'avis qu'il faut prévoir dans ce projet de loi des mesures incitatives, car il n'est pas garanti que tous les cantons perçoivent l'utilité et l'importance des centres de consultation, voire leur nécessité et, partant, que leur création automatique découle implicitement de l'application des dispositions contre la violence. Et cela, je le rappelle, d'autant plus qu'il a fallu des années et le dépôt de l'initiative parlementaire à l'origine du projet que nous discutons pour faire admettre que la violence dans la famille et dans le couple ne relevait pas de la sphère privée et que la responsabilité de l'Etat et celle de chacune et de chacun d'entre nous était de la condamner et davantage encore de l'éviter. Ces centres de consultation sont l'une des pierres angulaires du projet de loi.

Il convient également de relever que cela n'engendrera pas forcément des coûts très importants pour les cantons, puisqu'il existe déjà de tels centres de consultation dans le cadre de l'application de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions et qu'aujourd'hui de tels centres de consultation peuvent même être mis sur pied dans le cadre de partenariats public-privé. C'est le cas notamment dans le canton de Neuchâtel, où le délégué a été engagé avec des fonds exclusivement privés, notamment avec des fonds de la Loterie romande. Je vous remercie donc de soutenir ma proposition de minorité.

**Präsident** (Janiak Claude, Präsident): Die FDP-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag der Mehrheit unterstützt.

**Amherd** Viola (C, VS): Die einzige Differenz zum Ständerat besteht in diesem Geschäft in Bezug auf die Beratungsstellen, welche gemäss Artikel 28b Absatz 5 von den Kantonen einzurichten sind. Dieser Absatz 5, dem der Nationalrat zugestimmt hatte, wurde vom Ständerat gestrichen.

Die Wichtigkeit und die Bedeutung von Beratungsstellen sind für die CVP-Fraktion unbestritten. Wir möchten aber die einzige Differenz zum Ständerat ausräumen und bitten Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Wir sind der Auffassung, dass es den Kantonen überlassen werden kann, solche Beratungsstellen einzurichten, ausgehend von der Tatsache, dass das Bundesrecht in anderen Bereichen wie beispielsweise dem Kinderschutz oder bei der Erziehungsberatung auch keine Vorschriften für die Einrichtung von Beratungsstellen vorsieht.

Gemäss Bundeszivilrecht ist der Bund nur dann ermächtigt, in die Organisationsautonomie der Kantone einzugreifen, wenn ein solcher Eingriff für die Durchsetzung unerlässlich erscheint. Dies kann für den vorliegenden Fall nicht behauptet werden. Im Übrigen wurde noch die Frage aufgeworfen, inwiefern Artikel 28b Absatz 5 den Grundsätzen des neuen Finanzausgleichs entspreche.

AB 2006 N 899 / BO 2006 N 899

Aus diesen Gründen unterstützt die CVP-Fraktion den Antrag der Kommissionsmehrheit.

**Menétrey-Savary** Anne-Catherine (G, VD): Il y a un mois, tout près de chez moi, une femme est morte sous les coups de son mari. Elle n'est ni la première, ni la dernière à mourir ainsi. Je ne sais pas exactement combien de meurtres domestiques ont lieu en Suisse chaque année, mais je sais qu'une grande majorité des meurtres sont le fait des hommes sur leurs conjointes ou compagnes. Même si ces chiffres ne sont pas directement l'enjeu de la divergence qui nous oppose au Conseil des Etats, il faut sans cesse remettre en évidence ces réalités, car notre société continue à prendre en considération plutôt la violence dans la rue ou dans les stades que celle qui se déroule à la maison. Et nous continuons à penser qu'il suffit d'un article du Code civil ou du Code pénal pour que les choses soient réglées. Or rien ne se fera si on ne propose pas en même temps des moyens de mettre en oeuvre concrètement ces dispositions.

C'est pourquoi il est indispensable de maintenir l'alinéa 5 de cet article 28b. Partout où des mesures légales





ont été adoptées, elles ont été doublées par la mise en place de structures d'accueil et de conseil aussi bien à l'intention des victimes que des auteurs; et ça, c'est très important. C'est le cas à Neuchâtel, à Saint-Gall, Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Campagne, Zurich, Lucerne, Bâle-Ville, Berne et Argovie. C'est prévu dans les cantons de Vaud, du Jura, et sans doute encore ailleurs. A Neuchâtel, selon ce qui a été dit au Conseil des Etats, le taux de récidive a reculé de 50 pour cent avant la mise en place de cette structure à 4 pour cent après.

Dans la synthèse des résultats de la procédure de consultation, on peut lire ceci: "La grande majorité des participants" – dont 14 cantons – "ont accueilli en principe de façon positive la proposition de créer des centres d'information et de consultation. La solution consistant à imposer expressément aux cantons d'instituer de tels centres est parue judicieuse dans la mesure où le succès des mesures de protection dépend dans une mesure non négligeable de l'existence de mesures d'accompagnement." Je ne comprends donc pas comment on peut maintenant venir nous dire que les cantons ne veulent pas de ces structures. C'est tout simplement malhonnête!

Ce qui est désagréable aussi, c'est que l'argument fédéraliste sert essentiellement à masquer l'éternel petit jeu de ping-pong financier, qui est de tradition chaque fois que Berne fait mine d'imposer quelque chose. Soit les cantons adoptent pour credo "Surtout ne rien payer!", soit l'argument principal du Conseil fédéral consiste essentiellement à dire: "Surtout ne jamais prendre le risque que les cantons nous réclament quelque chose." Finalement, c'est "petit".

Le fait que toute une série de cantons se sont déjà équipés montre que c'est financièrement possible, et même probablement rentable, dans la mesure où l'on évite des récidives. De toute manière, les cantons disposent des centres LAVI et les centres dont il est question ici pourraient s'y intégrer si l'on ne veut pas instaurer de nouvelles structures. D'ailleurs, la formulation de l'alinéa 5 n'a rien d'impératif, puisque les cantons doivent simplement veiller à ce qu'il existe quelque chose.

On me dira peut-être que, justement, puisque les cantons le font déjà, il n'est pas nécessaire de le leur imposer. Nous pensons au contraire que l'absence d'une disposition valable pour tous les cantons a des effets dommageables à cause d'une application disparate du droit fédéral qui tolère de grosses lacunes dans certaines régions ou cantons.

Toute la question est de savoir si l'on veut que quelque chose change par rapport au problème de la violence domestique ou si l'on veut seulement se donner bonne conscience avec des nouvelles dispositions légales. La minorité Garbani vise manifestement à cette affirmation de la volonté: quelque chose doit changer, des mesures concrètes doivent être prises.

C'est pourquoi nous vous invitons à maintenir cette disposition.

**Vermot-Mangold** Ruth-Gaby (S, BE): Unser Thema könnte aktueller nicht sein. Die häusliche Gewalt ist in den letzten Monaten für viele sichtbar geworden und hat zu einer schrecklichen Wahrheit geführt. Wir sind alle mehr und mehr sensibilisiert. Häusliche Gewalt hat an verschiedenen Orten ihre Opfer gefordert. Es sind nicht nur Berühmtheiten wie Corinne Rey-Bellet, die von ihrem Mann getötet wurde, weil er den Konflikt, die Trennung, die Verunsicherung in seiner Lebensplanung nicht mehr ertrug. Es sind viele weitere Familientötungen, die uns aufwühlen, die letzte am vergangenen Sonntag, wo zwei Kinder Opfer eines Vaters wurden, der aus Wut und Angst gewalttätig wurde. Die Betroffenheit ist in der Bevölkerung immer wieder gross. Man zündet Kerzen an und legt Blumen hin. Aber man muss mehr tun gegen diese Dramen, die in erschreckend hohem Masse im noch immer versteckten, privaten, häuslichen Raum geschehen.

Wir haben am 15. Dezember 2005 nach langer, sorgfältiger Arbeit dem "Gewaltschutzgesetz" zugestimmt, das nun jene schützt, die bedroht sind, und jene bestrafen will, die bedrohen. Der Rat hat damit ein deutliches Zeichen gesetzt, dass häusliche Gewalt nicht mehr eine private Geschichte ist, sondern dass sich der Staat, die Gerichtsbehörden und die Polizei damit beschäftigen müssen. Mussten früher die bedrohten Frauen sich und ihre Kinder klammheimlich ins Frauenhaus retten, haben heute die Behörden sehr viel mehr Möglichkeiten einzuschreiten. Sie können zum Beispiel die verletzende Person aus der gemeinsamen Wohnung ausweisen und ihr für eine bestimmte Zeit die Rückkehr verbieten. Opfer können heute wirksamer geschützt werden. Allerdings müssen diese auch den Mut aufbringen können, sich zu melden, zu denunzieren, zu sagen, dass sie Opfer von häuslicher Gewalt sind. Das fällt heute noch vielen Frauen sehr schwer. Sie haben immer das Gefühl, sie könnten diese Abwärtsspirale der Gewalt, diese dramatische Eskalation eines Konfliktes, selber stoppen – ein Trugschluss, wie viele Familientötungen und viele Gewaltschilderungen in Frauenhäusern und Opferberatungsstellen zeigen.

Nun haben wir eine Differenz zum Ständerat, die sehr wesentlich ist. Der Ständerat lehnt es ab, die Kantone zu verpflichten, Beratungsstellen zu bezeichnen, an die sich verletzende und verletzte Personen wenden können.



Die Meinung ist, dass sich das nationale Parlament nicht in die Autonomie der Kantone einmischen soll. Es müssen keine Stellen und keine Institutionen neu geschaffen werden. Das ist ganz wichtig, und ich bin hier auch von der CVP-Fraktion enttäuscht, die sich nun von dem abwendet, was sie vorher mitgetragen hat, sie hat nämlich Artikel 28b Absatz 5 am 15. Dezember 2005 zugestimmt. Die Kantone sollen einfach sagen können, wohin sich Täter und Opfer wenden sollen. Damit sind auch nicht zusätzliche Kosten verbunden. Es ist wichtig, zu wissen, dass die Kosten für die Gesellschaft sinken, wenn Opfer geschützt und Täter beraten werden. Eine ganz wichtige Bedingung dafür ist, dass solche Beratungsstellen bestehen. Opfer, in der Regel Frauen, können sich an die Frauenhäuser wenden. Täter, zu rund 90 Prozent Männer, haben weder die Gewohnheit noch den Mut, sich Hilfe zu holen. Das verbieten ihnen oft ihre Erziehung und ein falscher Stolz, Unwissenheit und die Unfähigkeit, eigene Defizite anzuerkennen. Aber auch Täter haben das Recht auf Hilfe, und der Staat und die Kantone haben die Pflicht, diesen Personen zu helfen, sie zu unterstützen, ihnen zu zeigen, dass es Alternativen zum Zuschlagen gibt. Täter sind auch verpflichtet, sich helfen zu lassen. Man kann nicht einfach sagen, das sei privat, ob sich Täter beraten lassen. Daher müssen die Kantone eben auch handeln. Es gibt diese Stellen zum Teil schon. Wenn man im Internet nachschaut, sieht man, dass auch für Männer viele Gewaltberatungsstellen bestehen. Aber die Täter müssen dies wissen, sie müssen den Zugang haben. Beratung, auch Zuwendung, Unterstützung, Sensibilisierung sind oft Rettungsanker für Personen, die sich in dieser Gewaltspirale befinden, wo nur geschlagen, verletzt und getötet wird. Es ist eine politische Frage, ob wir den Kantonen nahe legen, solche Beratungsstellen zu bezeichnen. Das kann Leben retten.

AB 2006 N 900 / BO 2006 N 900

Sie haben der sehr offenen Formulierung in Artikel 28b Absatz 5 am 15. Dezember 2005 zugestimmt. Ich bitte Sie inständig, auch diesmal wieder diesem Absatz 5 zuzustimmen und die Minderheit Garbani zu unterstützen.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Es geht noch um eine letzte Differenz, und zwar darum, ob der Bund den Kantonen vorschreiben soll, Beratungsstellen einzurichten. Der Bundesrat war von dieser Bestimmung von Anfang an nicht überzeugt, das hat er auch im entsprechenden Bericht zum Ausdruck gebracht. Auch beim Ständerat haben die Bedenken gegenüber einer solchen Regelung überwogen, denn es ist problematisch, den Kantonen bei Bundesgesetzen noch zusätzliche Aufträge zu erteilen, über das hinaus, was für den Vollzug eines Gesetzes unbedingt notwendig ist.

Diese Bestimmung in dieser Form ist nicht notwendig. Die Kantone haben zwar nicht bestritten, dass es solche Beratungsstellen braucht. Man wird das Gesetz kaum ohne solche Beratungsstellen umsetzen können. Es sind auch andere Dinge denkbar, aber im Moment sieht es nicht danach aus. Die Kantone haben gesagt: Wenn der Bund uns solche Beratungsstellen per Gesetz aufdrängt, will er ja dann auch sagen, wie diese auszusehen haben, und wir Kantone sollen das bezahlen. Es ist eine Abwendung vom Grundsatz im Finanzausgleich: Wer zahlt, befiehlt. Darum sollen die Kantone hier die Möglichkeit haben, ihren Weg zu gehen. Was sie tun müssen, ist, dieses Gesetz zu vollziehen. Es ist ein Eingriff in die kantonale Hoheit und eine Überwälzung von Kosten, wie sie für die Umsetzung des Gesetzes nicht notwendig sind.

Der Bundesrat warnt auch vor den präjudiziellen Wirkungen auf andere Rechtsbereiche: Kindesrecht, Vormundschaftsrecht – dazu werden wir bald eine neue Vorlage unterbreiten –, dort haben wir dann wieder ähnliche Probleme. Zur Durchsetzung von Bundeszivilrecht ist diese Bestimmung nicht notwendig.

Darum bitte ich Sie auch im Namen des Bundesrates, dem Ständerat und der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Glasson** Jean-Paul (RL, FR), pour la commission: Portant devant la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats le résultat du vote intervenu à l'issue du débat de notre conseil, j'ai constaté une double réticence fédéraliste qui sied si bien à la Chambre haute.

La première objection avait trait à la prescription à l'intention des cantons afin de permettre une intervention urgente en cas de violence domestique. Ce point fut rapidement réglé.

La seule divergence qui reste a trait aux centres de consultation auxquels les victimes et les auteurs d'actes de violence peuvent s'adresser. Notre conseil prescrit dans sa formulation très large et très souple de l'alinéa 5: "Les cantons veillent à ce qu'il existe des centres ...." Les membres de la commission savaient bien que le Parlement n'aimait guère la création de centres de conseil et/ou de consultation – on l'a vu déjà dans d'autres débats. Cela engendre quelques frais administratifs et de personnel à la charge des cantons. Il y a lieu de répéter cependant que l'on envisageait là des centres dans l'absolu, mais avec la possibilité pour les cantons de se grouper, d'attribuer les tâches découlant de la nouvelle teneur de l'article pertinent du Code civil à un ou des centres existants, publics ou privés.



Le Conseil fédéral s'était déjà distancié des vues de la commission sur ce point, et le Conseil des Etats l'a suivi très largement par 23 voix contre 12.

La majorité de la commission pense que ce combat est perdu au plan législatif. Elle juge que l'important, l'indispensable est d'introduire rapidement dans le Code civil les dispositions permettant d'intervenir en cas d'actes de violence, de menaces ou de harcèlement. C'est l'essentiel et le nécessaire, on l'a dit, et tout le monde est d'accord avec ceci. Pourquoi alors poursuivre en vain un match avec la Chambre des cantons? On peut se le demander, car celle-ci ne variera certainement pas dans son opinion. Cela ne nous semble pas pertinent, d'autant que personne ne combat au fond le besoin de disposer de centres de consultation compétents – l'opposition venant du fait qu'il semble qu'on veuille imposer aux cantons la mise en place de ces centres. Or, il est clair que ceux-ci s'imposeront d'eux-mêmes; la pratique des cantons précurseurs le démontre à l'envi. En Suisse orientale notamment – on l'a dit –, on a vu que non seulement il fallait un centre pour les victimes, mais également un centre séparé pour les auteurs des actes de violence.

Il nous semble que la révision arrive à son terme et il faut qu'elle y arrive rapidement pour éviter les violences dont on a parlé. C'est la raison pour laquelle la majorité vous prie de vous rallier au Conseil des Etats, de sorte que le vote final sur cette importante et pertinente modification du Code civil puisse intervenir cette session déjà.

**Thanei Anita** (S, ZH), für die Kommission: Der Ständerat hat dieses Geschäft am 22. März 2006 behandelt und eine einzige Differenz zu unserem Rat geschaffen, indem er mit 27 zu 12 Stimmen die Streichung von Absatz 5 von Artikel 28b ZGB gefordert hat. Die Kantone sollten gemäss dieser Bestimmung dafür sorgen, dass sich sowohl die verletzte als auch die verletzende Person an Beratungsstellen wenden können.

Bereits in der Subkommission und in der Kommission für Rechtsfragen unseres Rates gab es zu diesem Thema eine lange Diskussion. Mit der vorliegenden Formulierung wollten sowohl die Subkommission wie auch die Kommission für Rechtsfragen und Ihr Rat ermöglichen, dass für die Beratung sowohl von Opfern wie auch von verletzenden Personen bestehende Stellen genutzt werden können und nicht unbedingt neue geschaffen werden müssen. Die Kantone und der Ständerat sind nun der Ansicht, diese Beratungsstellen sollten nicht im ZGB vorgesehen werden, da diese Vorschreibung als Eingriff in die kantonale Kompetenz erachtet wird.

Dies akzeptierend und damit die Vorlage endlich bereinigt werden kann, beantragt Ihnen Ihre Kommission für Rechtsfragen mit 11 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung, dem Ständerat zu folgen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 101 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 66 Stimmen

**Präsident** (Janiak Claude, Präsident): Damit sind die Differenzen bereinigt.

Ich benütze die Gelegenheit, um Herrn Kaufmann zum Geburtstag zu gratulieren. (*Beifall*)